

UNIVERSITÉ DE CAEN — FACULTÉ DE DROIT

La
Pairie de France au XIX^e Siècle

Étude sur la Chambre des Pairs
de la Monarchie constitutionnelle

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

Dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

Le Vendredi 26 Mai 1905, à 3 h. 1/2

PAR

P. SOMMAIN

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, RUE RACINE, 15

1905

UNIVERSITÉ DE CAEN — FACULTÉ DE DROIT

La
Pairie de France au XIX^e Siècle

Étude sur la Chambre des Pairs
de la Monarchie constitutionnelle

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

Dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

Le Vendredi 26 Mai 1905, à 3 h. 1/2

PAR

P. SOMMAIN



PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, RUE RACINE, 15

—
1905

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1904-1905

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (*, I. ☺), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. ☺), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (*, I. ☺), professeur d'*Économie politique*, chargé du cours de *Droit constitutionnel comparé*.

LAISNÉ DES HAYES (☺, A. ☺), professeur de *Droit civil*.

GUILLOUARD (*, I. ☺, C. ☼, G. O. ☼. C. I. C. ☼, O. ☼. L. ☼) professeur de *Droit civil*, correspondant de l'Institut.

LEBRET (I. ☺), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice, chargé du cours de *Notarial et Enregistrement*.

CABOUAT (I. ☺) professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

MM. BIVILLE (A. ☺), professeur de *Procédure civile*, et chargé d'un cours de *Droit administratif*.

DEBRAY (A. ☺), professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français*.

LE FUR, professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL, professeur de *Droit romain* et chargé du cours de *Pandectes*.

DEGOIS, professeur de *Droit criminel*, chargé d'un cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

AGRÉGÉS :

MM. GÉNESTAL, chargé des cours d'*Histoire générale du Droit français*, d'*Histoire du Droit public français*, et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

ALLIX, chargé des cours d'*Économie politique* (doctorat), d'*Histoire des doctrines économiques*, et de *Législation financière*.

SECRÉTAIRE :

M. GALLOU (I. ☺), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Jury d'examen

MM. VILLEY, *professeur, président de la thèse*
LE FUR, *professeur*
GENESTAL, *agrégé*

BIBLIOGRAPHIE

Manuel de la Pairie (1824).

DE LANJUINAIS. — Essai de traité historique et politique sur la
Charte (2 v.) (1819).

CHATEAUBRIAND. — De la Monarchie selon la Charte.

CLAUSEL de COUSSENGUES. — Considérations sur la Charte.

HENRION PANSEY. — Des Pairs de France (1816).

LESUR. — Annuaire historique.

BERRIAT DE SAINT-PRIX. — Commentaires sur la Charte (1836).

DUVERGIER DE HAURANNE. — Histoire parlementaire.

DE CARNÉ. — Histoire du gouvernement représentatif.

GUIZOT. — Histoire des origines du gouvernement représentatif
en France.

BENJAMIN (Constant). — Cours de politique constitutionnelle
(Edition Laboulaye).

ROSSI. — Cours de droit constitutionnel.

ESMEIN. — Cours de droit constitutionnel.

CAUCHY. — Des précédents de la Cour des Pairs.

LAIR. — Des Hautes Cours Politiques.

DESPLACES (H.). — Des Sénats et Chambres Hautes.

PIERRE (Eug.) — Traité pratique de droit parlementaire.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548418_0029

La Pairie de France au XIX^e siècle

Etude sur la Chambre des Pairs de la Monarchie
Constitutionnelle.

PREMIÈRE PARTIE

Considérations générales sur les origines de
la Chambre des Pairs et sur les diverses
phases qu'elle traversa.

CHAPITRE I

Des origines de la Chambre des pairs de la
monarchie constitutionnelle.

La Chambre des pairs de la monarchie constitutionnelle, dont nous nous proposons d'étudier l'organisation et les attributions, fut établie par la charte de 1814. On sait à la suite de quelles circonstances celle-ci avait été promulguée. Le 31 mai 1814, les Alliés, vainqueurs, entraient à Paris. Le tsar réunis-

sait chez Talleyrand les souverains et les diplomates et leur exposait les trois partis à prendre : faire la paix avec Napoléon, établir la régence de l'impératrice Marie-Louise ou rappeler les Bourbons. Talleyrand persuada sans peine à l'assemblée, déjà prévenue, que la paix avec Napoléon n'offrirait aucune garantie ; la régence, ajouta-t-il, ne serait guère moins dangereuse pour l'Europe, puisque l'empereur régnerait sous le nom de Marie-Louise. Il conclut que tout serait expédient, hormis les Bourbons, qui représentaient un principe. Ce mot heureux fit impression sur le tsar et, après quelques hésitations, le coup d'Etat fut décidé. On rédigea donc une proclamation portant que les souverains alliés ne traiteraient plus avec Napoléon, ni avec aucun membre de sa famille et invitant le Sénat à désigner un gouvernement provisoire qui pût préparer une nouvelle constitution.

Le 1^{er} avril, le Sénat désigna les membres de ce gouvernement provisoire chargé de pourvoir à l'administration et d'élaborer le projet de constitution, dont il posa les principes.

Le lendemain, dans une nouvelle réunion, le Sénat votait la déchéance de Napoléon et proclamait Louis XVIII. La Chambre des députés ratifia ces décisions.

Louis XVIII, arrivé à Paris dans les premiers jours de mai, ne voulut pas du projet de constitution élaboré par les membres du gouvernement provisoire et adopté par le Sénat, le 5 avril. Bien que

profondément libéral, il demeura intraitable en ce qui concernait la base de la constitution. Représentant un principe, celui qui avait plané sur tout l'ancien régime, Louis XVIII ne voulut tenir son titre que de Dieu et de son prédécesseur et il se réserva d'octroyer une charte à son peuple.

Mais la charte de 1814, bien que pure concession de l'autorité royale, consacrait cependant un état de choses fort différent de celui que l'ancien régime avait institué. Elle tenait compte du chemin parcouru depuis 1789, et en établissant en France le gouvernement représentatif, elle répondait en somme aux aspirations nouvelles que la Révolution avait fait naître. Le gouvernement était monarchique et héréditaire, sans doute, mais l'élaboration et le vote des lois, la puissance législative en un mot, la plus importante dans un Etat, était partagée par le roi, par la Chambre des pairs et par la Chambre des députés. Le concours des trois pouvoirs était indispensable pour que la décision reçût force légale.

Il est aisé de se rendre compte, dès maintenant, de l'influence que la Chambre des pairs pouvait avoir sur les destinées du pays, en tant que portion essentielle de la puissance législative. Mais il convient, avant de passer en revue les attributions que lui conférait la charte, d'examiner les raisons qui en avaient inspiré la création.

La charte de 1814, tout en s'efforçant de concilier l'ancien régime avec les progrès accomplis, laissait, en apparence du moins, une large place au souvenir

des institutions du passé. Le préambule en était tout rempli. Ne fallait-il pas justifier le nom de *restauration* dont le nouveau gouvernement s'était paré ? On voulait rétablir dans son intégrité le principe monarchique dont Louis XVIII était le représentant. La chaîne qui rattachait le nouveau régime à l'ancien c'était lui surtout. Mais le roi, bien qu'étant une partie essentielle du régime, ne le constitue pas à lui seul. C'est alors que les rédacteurs de la charte songèrent à ressusciter la pairie.

« Nous avons enfin, lisait-on dans le préambule
« de la Charte de 1814, cherché les principes de la
« charte constitutionnelle dans le caractère français
« et dans les monuments vénérables des siècles pas-
« sés. Ainsi, nous avons vu dans le renouvellement
« de la Pairie une institution vraiment nationale et
« qui doit lier tous les souvenirs à toutes les espé-
« rances, en réunissant les temps anciens et les temps
« modernes. Nous avons remplacé par la Chambre
« des députés ces anciennes assemblées des Champs
« de Mars et de Mai et ces Chambres du tiers-état
« qui ont si souvent donné, tout à la fois, des preuves
« de zèle pour les intérêts du peuple, de fidélité et de
« respect pour l'autorité des rois. En cherchant ainsi
« à renouer la chaîne des temps, que de funestes
« écarts avaient interrompue, nous avons effacé de
« notre souvenir, comme nous voudrions qu'on pût
« les effacer de l'histoire, tous les maux qui ont
« affligé la patrie pendant notre absence. »

Le but avoué, du nouveau gouvernement était

done, en établissant une chambre des pairs, de rénover une institution du passé.

Les diverses ordonnances relatives à l'organisation de la Chambre haute, le règlement même de cette chambre, s'ingénierent, sinon à identifier, du moins à rapprocher les deux institutions. Dans la pairie de 1814, Louis XVIII ne voulut voir que celle d'avant 1789 transformée. Le costume des pairs de la Restauration en dit assez. Ils portaient l'habit avec broderies, dragonnes, franges, torsades et épaulettes ; une épée ceignait leur taille, et de leur chapeau retombait une plume, retenue par une cocarde blanche.

L'ancienne pairie était à la fois réelle et personnelle : réelle en ce qu'elle était attachée à certains fiefs ; personnelle, en ce qu'elle conférait certaines dignités. En 1814, il n'y avait plus moyen de parler de fiefs et de vassaux, mais la participation accordée aux membres de la Chambre haute dans l'œuvre législative était apparue au roi comme une survivance, tout au moins comme une compensation de ce que 1789 avait aboli. Il importait de montrer, dans les hommes qui allaient siéger au Luxembourg, la frondaison de l'ancien conseil, fait pour éclairer les rois sur les questions importantes. Les pairs qui le composaient ne siégeaient-ils pas de droit aux parlements, en général à celui de Paris ; leur présence n'y était-elle pas indispensable à l'enregistrement des lois principales ?

Cette manière d'entendre la pairie résolvait nette-

ment le problème de sa réglementation. Bien plus que l'idée monarchique, elle exigeait l'organisation, qu'au nom du futur roi, l'abbé de Montesquiou avait réclamée. Le souverain seul devait avoir le droit de nommer les membres de la Chambre haute, puisque autrefois, il était seul à pouvoir ériger des pairies. Ces désignations devaient s'effectuer sans limitations pour la couronne, puisque, sur la fin de l'ancien régime, aucun maximum n'était établi. Philippe-Auguste avait, il est vrai, fixé à douze le nombre des pairs : six ecclésiastiques, six séculiers ; mais ce système avait depuis longtemps disparu.

Les rois prirent l'habitude, non seulement de remplacer les familles éteintes, mais encore de conférer la pairie, selon leur bon plaisir, à leurs plus féaux sujets. Les nouveaux venus étaient investis aussitôt des mêmes prérogatives et des mêmes fonctions que leurs prédécesseurs. Les ordonnances de nomination le constatent explicitement. Suivant ce qu'il jugeait l'intérêt du royaume et l'influence des hommes de cour, le souverain pouvait donc augmenter les pairies ou en laisser diminuer le nombre.

Louis XVIII n'hésita que sur un point à appliquer, à la pairie nouvelle, les règles de l'ancienne.

L'ancienne, une fois conférée, était adéquate à la personne. Il était de droit absolu que tout descendant de pair naissait avec les avantages et les devoirs de ses ancêtres. Le roi, lui-même, était impuissant à l'en dépouiller. Pour cela, il fallait un jugement

solennel. Cette idée s'était depuis longtemps formée qu'il était le serviteur du pays et non l'officier du monarque. Malgré cela, Louis XVIII remplaça l'hérédité obligatoire par l'hérédité facultative. Il voulut se réserver la faculté de débarrasser la Chambre haute de cette graine d'hommes qui avait prêté serment au Jeu de Paume, rempli les assemblées de la République et dont, selon le mot méprisant d'un grand seigneur, « les parchemins n'avaient été noirs cis que par le feu des batailles » (1). Il est donc impossible d'affirmer que la pairie de 1814 n'eut de commun que son nom avec celle de l'ancien régime ; mais, il est également inexact de ne voir dans l'une et dans l'autre qu'une seule et même chose, ainsi que le prétendait Henrion de Pansey, développant les vues de Louis XVIII, dans son ouvrage : *Des pairs de France, et de l'ancienne constitution*. Il y a de nombreuses analogies, mais non identité, entre les pairs de la Restauration et ces pairs « à brevet » dont Saint-Simon s'est gaudi si fort, qui, lorsque les grands vassaux eurent perdu leur indépendance, n'en continuèrent pas moins à être partie intégrante de l'Etat et à siéger au parlement.

Le désir d'assimiler quand même les deux pairies fit également introduire dans la charte le droit qu'avait le roi, avant 1789, de varier l'importance de la

1. Cité par H. Desplaces dans son ouvrage : *Des Sénats et Chambres hautes*.

dignité qu'il accordait lorsqu'il érigeait une pairie.

Ces emprunts que la charte demandait au passé portaient surtout sur la forme. Mais, si l'on se place au point de vue des attributions qui leur étaient conférées, aucun terme de comparaison ne pouvait être établi entre cette pairie de jadis, dont le rôle politique était pour ainsi dire nul, et la Chambre des pairs qui prenait rang parmi les pouvoirs les plus influents de l'Etat. Sous les titres et les apparences dont était revêtue la pairie restaurée, c'est, en réalité, un rouage, dont il faut chercher l'origine ailleurs que dans les souvenirs de notre histoire nationale, que l'on introduisait dans notre organisation politique. C'est en rapprochant notre Chambre haute de la Chambre des lords d'Angleterre, que l'on se rendra compte de la véritable portée de cette institution. C'est là qu'il faut voir le type, le modèle dont notre première chambre était une fidèle reproduction. Il paraît donc intéressant de rappeler, brièvement, ce qu'était cette Chambre des lords, que l'on transportait chez nous et de rechercher les analogies que notre pairie présentait avec elle.

La Chambre des lords, ou plutôt le *magnum concilium*, dont elle était la continuation, était originellement une assemblée de vassaux, une sorte de cour féodale. C'était le titre de la tenure qui y donnait séance. Tous les ducs, comtes et barons y étaient personnellement convoqués; mais, à partir du règne d'Edouard I (1272), une transformation s'accomplit, qui devait donner à la Chambre des lords une autre

base. Le roi, en effet, restreignit le nombre des barons qui étaient antérieurement appelés à y siéger. Dès lors, c'était la volonté royale, et non la tenure par elle-même, qui conférait le droit de prendre part à ses délibérations. Cela s'accrut par une jurisprudence qui s'établit au cours de xiv^e siècle : toute personne qui avait été convoquée une fois au parlement, en qualité de pair, et qui avait obéi à la convocation, avait le droit ferme d'être appelée aux parlements suivants et laissait après elle ce même droit à son héritier, pour le transmettre héréditairement et indéfiniment dans sa famille, suivant la loi anglaise de primogéniture. De là, à permettre au roi de conférer, par un acte précis et formel, des pairies héréditaires emportant le droit de siéger à la Chambre des lords, il n'y avait qu'un pas et il fut vite franchi. Le roi eut la faculté, par « patent », de créer des pairs, sauf cette limitation, qui fut imposée dans la suite, qu'il ne pût les créer simplement à vie ; la pairie conférée était nécessairement héréditaire. Voilà comment s'est établie en Angleterre cette règle, qui a longtemps passé pour un des principes essentiels de la monarchie constitutionnelle : le droit pour le roi de nommer, sans limite de nombre, les membres de la Chambre haute.

Ainsi se fixa la composition de la Chambre des lords, quant aux pairs temporels.

Le *magnum concilium*, comme les autres assemblées féodales, comprenait, à côté des grands vassaux laïques, les hauts dignitaires ecclésiastiques. Il

en résulta que la Chambre des lords comprit aussi des lords spirituels. Ils étaient assez nombreux, dans les premiers temps, pour former la majorité de l'assemblée ; aussi, ce fut un changement d'une grande portée lorsque, sous Henri VIII, les monastères, dont les prieurs étaient généralement membres de la Chambre des lords, ayant été supprimés, les abbés et les prieurs disparurent du parlement. Les archevêques et évêques anglicans y demeurèrent, mais sans grande influence, à raison de leur petit nombre. Ils en furent même exclus en 1640, sous Charles I^{er}, par acte du parlement ; mais celui-ci fut rapporté, en 1661, par une loi contraire, et les archevêques et évêques anglicans, ainsi réintroduits dans la Chambre des lords, n'ont jamais cessé, depuis cette époque, d'y siéger.

Les droits et les fonctions de la Chambre des lords étaient et sont encore nombreux et étendus. Avec la Chambre des communes, elle concourt à la formation des lois, elle vote les lois de finances, sauf un droit de priorité réservé à la Chambre populaire, elle exerce un contrôle permanent et efficace sur le gouvernement, dont les membres les plus influents sont choisis dans son sein ; elle a, enfin, des pouvoirs judiciaires et c'est devant elle que comparaissent les ministres, lorsque la Chambre des communes, exerçant son droit « d'empêchement », porte une accusation contre eux.

La pairie de France, sous l'ancien régime, était bien différente de la Chambre des lords d'Angleterre.

C'était, sous la monarchie capétienne, une cour de justice qui jugeait les procès concernant les pairs de France et dans laquelle devait siéger un certain nombre de ces pairs. Ce n'était pas, à proprement parler, une juridiction particulière, mais plutôt, une assise exceptionnelle du Parlement de Paris, dont la composition ordinaire était modifiée, à raison de la qualité de l'une ou de l'autre des parties comparantes.

A la fin du ^{xiii}^e siècle, on donnait le nom de pairs de France (*Pares Franciæ*) à douze grands feudataires du royaume, parmi lesquels figuraient six seigneurs laïcs : les ducs de Normandie, d'Aquitaine, de Bourgogne, les comtes de Flandre, de Toulouse et de Champagne, et six seigneurs ecclésiastiques : l'archevêque de Reims, les évêques de Laon, de Noyon, Châlons, de Beauvais et de Langres. C'est l'adjonction de ces douze pairs aux membres du parlement qui constituait la cour des pairs, telle qu'elle apparaît dans les documents de cette époque. Et on peut dire que c'est du jour où, dans la cour du roi, le jugement par les pairs devint le privilège de quelques grands feudataires, que date la création de la cour des pairs. Mais, dès 1327, le nombre de douze fut dépassé. Le roi conféra la dignité de pairs aux princes du sang, puis à de simples gentilshommes. C'est ainsi que l'on comptait quarante-cinq pairs à la fin de l'ancien régime.

Les attributions de la cour des pairs étaient purement judiciaires et encore, ne les exerçait-elle qu'avec la collaboration du Parlement de Paris.

Dans le principe, la cour des pairs devait être réunie toutes les fois qu'un pair de France était en cause et quel que fût l'objet du procès, en matière civile aussi bien qu'en matière criminelle.

Mais, la royauté chercha de bonne heure à restreindre cette large compétence. Dès 1259, par un arrêt du Parlement, renouvelé en 1295, elle s'arrogea, malgré la résistance des pairs, le droit de distinguer, suivant l'objet du procès, s'il y avait ou non *cas de pairie* ; et il fut bientôt de jurisprudence qu'un pair ne pouvait demander à être jugé par la cour qu'en matière criminelle (*quia tangit honorem personne*) et dans les procès civils où il s'agissait des droits de sa pairie (*quia agitur de baronnia et parria*). Plus tard, cette formule fut un peu élargie et, à la fin de l'ancien régime, on jugeait, en cour des pairs, toutes les causes concernant l'état des pairs, leur dignité et les droits de leur pairie.

Il était suffisant, pour que la cour des pairs fût valablement constituée, que la convocation des pairs qui y siégeaient fût régulièrement faite. Il n'était pas nécessaire que tous les pairs fussent présents : conformément au droit féodal, on exigeait seulement que la cour fût *suffisamment garnie*, et elle était réputée l'être quand tous les pairs avaient été convoqués et que plusieurs avaient répondu à l'appel. On admit même que la présence d'un seul validait la sentence (procès du duc de Bourgogne), et, en pratique, le Parlement jugea, plus d'une fois, sans la présence d'aucun pair.

Toutefois, dans les derniers temps qui précédèrent la Révolution, il était de règle que la présence de douze d'entre eux était nécessaire pour juger un pair, du moins, quand il s'agissait de son état.

Ainsi donc, contrairement à ce qui existait pour la pairie anglaise, les attributions de la pairie française étaient d'ordre exclusivement judiciaire. Et cependant, en Angleterre, comme en France, c'est de la cour du roi que sortait le parlement. Mais, si les mots sont les mêmes, les choses sont bien différentes. Tandis qu'en France ce sont les légistes qui éliminent peu à peu l'élément aristocratique, en Angleterre c'est l'élément aristocratique qui élimine peu à peu l'élément officiel. Les pairs d'Angleterre deviennent, par leur naissance, conseillers héréditaires de la couronne et, tandis que le parlement sorti de la cour du roi de France n'est, en réalité, qu'une cour judiciaire, le *parliament*, qui succède à la *curia magna*, est, à la fois une cour de justice, le conseil souverain de la couronne et avant tout, une assemblée politique.

La pairie anglaise présentait deux caractères essentiels, elle répondait à deux considérations puissantes qui emportèrent l'adhésion de Louis XVIII et des principaux rédacteurs de la Charte. Elle constituait, d'une part, une représentation spéciale pour l'aristocratie, ferme soutien du trône ; elle apportait, d'autre part, à l'œuvre législative, la maturité qui résulte de la collaboration de deux Chambres. Tel fut le double but que poursuivit la Restauration en

établissant en France, à l'instar de la Chambre des lords anglais, une Chambre des pairs.

Le premier intérêt que servit l'institution d'une seconde chambre fut donc de donner une représentation spéciale à une aristocratie existant dans la nation. Telle était la fonction propre de la Chambre des lords qui représenta, d'abord, la haute féodalité anglaise, puis une aristocratie terrienne et héréditaire, ayant, pour source première, un acte de volonté royale; si bien que cela paraissait à Montesquieu l'objet principal de la création d'une chambre haute (1). « Il y a toujours dans un Etat, disait-il, des
« gens distingués par la naissance, les honneurs et
« les richesses ; s'ils étaient confondus parmi le
« peuple et s'ils n'avaient qu'une voix comme les
« autres, la liberté commune serait leur esclavage
« et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce
« que la plupart des résolutions seraient contre eux.
« La part qu'ils ont à la législation doit donc être
« proportionnée aux avantages qu'ils ont dans l'Etat :
« ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait le
« droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le
« peuple a le droit d'arrêter les leurs. Ainsi, la puis-
« sance législative sera confiée et au corps des
« nobles et au corps qui sera choisi pour représenter
« le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et
« leurs délibérations à part et des intérêts séparés. »

1. Montesquieu. *De l'esprit des Loïs*. Livre XI, chap. VI.

Il ajoute que ce Corps doit être héréditaire, parce qu'il doit avoir grand intérêt à conserver ses prérogatives qui sont odieuses par elles-mêmes.

Il semble, que c'était bien ce système anglais, mis en lumière par Montesquieu, que Louis XVIII voulut introduire en France, car il eut soin de prendre les pairs dans la noblesse ancienne ou nouvelle ; il les fit, en outre, tous héréditaires, renonçant ainsi à la faculté qu'il s'était réservée de ne les nommer qu'à vie. Il est vrai que l'on se défendit d'attribuer ouvertement un tel caractère à la Chambre des pairs et que plusieurs auteurs ne voulurent admettre cette explication qui violait par trop ouvertement le principe de l'égalité civile et de la souveraineté du peuple. Lanjuinais (1) se fit leur interprète en ces termes :

« La Chambre des pairs, dit-il, ne représente pas
« la noblesse plus particulièrement qu'elle ne repré-
« sente les autres classes du peuple français. Les
« nobles n'ont droit à aucune représentation comme
« noblesse, puisque la noblesse, même légale, n'est
« pas par elle-même un ordre, une branche distincte
« des pouvoirs politiques. Elle n'est qu'une variété
« d'éléments nationaux, elle n'est qu'une fraction
« nationale, représentée tout entière dans la Cham-
« bre des députés et dans les collèges électoraux ; et
« tous les membres de ces collèges, par rapport à
« leurs pouvoirs constitutionnels, à leurs fonctions

1. De Lanjuinais. *Essai de traité historique et politique sur la charte*, tome II, p. 206.

« électorales ou politiques sont entièrement homo-
« gènes. C'est ainsi qu'on explique, ajoute-t-il, d'une
« manière satisfaisante, l'existence d'une Chambre
« des pairs sous une constitution ouvrage de la rai-
« son éclairée et le résultat heureux d'une réforme
« ennemie de toute féodalité, de toute aristocratie
« de caste. ».

Il est probable que Lanjuinais s'est mépris dans son appréciation et l'on peut supposer, avec quelque apparence de raison, que Louis XVIII, et surtout son entourage, en établissant une Chambre des pairs, dont la nomination appartenait au roi seul, voulut faire de cette chambre, un pouvoir spécial dont ne pourrait faire partie qu'un certain ordre de la nation. L'hérédité de la pairie, d'abord facultative, puis obligatoire, la nécessité de constituer un majorat pour entrer à la Chambre haute, le titre de noblesse dont chaque pair fut honoré, ne semblent être qu'une application du système que nous venons d'exposer.

Mais, le désir de donner une représentation spéciale à une aristocratie, ne fut pas la seule raison qui détermina la création d'une seconde chambre. Des considérations d'ordre plus général, tirées également des exemples de l'Angleterre et auxquelles l'expérience des vingt-cinq dernières années avait donné déjà une grande force, intervinrent pour faire adopter une solution qui, si elle froissait quelque peu l'absolutisme des principes, — d'après lesquels, l'existence d'une chambre unique paraît seule logique, —

ne présentait, cependant, rien de contradictoire avec l'institution du régime représentatif. Nous osons même dire qu'elle le sert, en facilitant le fonctionnement normal. Les principales raisons qui militent en faveur de la dualité des Chambres avaient été exposées longuement, pendant cette période d'organisation constitutionnelle qui va de 1789 à 1815. Quelques opinions, parmi les plus intéressantes, doivent être rappelées :

« La division du Corps législatif, disait Lakanal
« (séance du 29 messidor an III), est nécessaire pour
« garantir les législateurs de l'activité funeste de
« l'enthousiasme, et le peuple français de l'invasion
« de sa souveraineté. Il faut poser une barrière con-
« tre la précipitation des délibérations et laisser à
« la réflexion le temps de découvrir les vices des lois,
« avant de les donner au peuple. »

« Le Conseil des Cinq-Cents, exposait Daunou, dans
« la séance du 29 messidor an III (1), introduit, dans
« le gouvernement, un principe d'activité et le Con-
« seil des Anciens un principe de sagesse. Dans le
« premier, on fera souvent des propositions impru-
« dentes, mais, dans les circonstances extraordinai-
« res, c'est là que naîtront les résolutions généreu-
« ses; la deuxième saura tempérer le trop d'ardeur
« de l'autre et défendre la constitution contre
« l'amour des innovations. »

1. *Ancien Moniteur*, Tome XXVI.

Après eux, Lanjuinais (1), dans son *Essai de traité historique et politique sur la charte*, professait la même opinion : « La raison et l'expérience ont « démontré, déclare-t-il, qu'il n'y a d'autre moyen de « prévenir, autant que la faiblesse humaine le permet, les inconvénients extrêmes de lois trop légèrement consenties que d'établir, pour concourir « aux actes législatifs, deux corps délibérants, qui « soient homogènes sous quelques points de vue, et « dont l'accord mutuel soit nécessaire pour que leurs « résolutions puissent être présentées à la sanction « du chef de l'Etat. La division de l'autorité législative entre un roi et deux chambres peut donc offrir « les plus grands avantages. Si les deux chambres « sont en tous sens homogènes, elles donneront de « suite, et presque toujours, les mêmes résultats et « l'une des chambres devient inutile ; il est donc « presque nécessaire que, dans leur composition, les « deux soient différentes. Elle le seront beaucoup si « l'une est nommée à vie ou héréditairement, par le « pouvoir exécutif, avec ou sans condition de présentation ou de choix, et si l'autre est entièrement « élective et renouvelée après un légal et modique « intervalle. Elles le sont même par les fonctions, si « l'une est constituée en cour de justice, pour les « crimes de haute trahison, si l'une peut seule « accuser les ministres, et si l'autre est seule com-

1. De Lanjuinais. *Essai de traité historique et politique sur la charte*, tome I, page 204.

« pétente pour les juger. Mais, les deux Chambres
« deviendront encore plus dissemblables, si les
« membres de l'une sont reconnus, par leur emploi,
« supérieurs en rang, en divers honneurs aux mem-
« bres de l'autre, et si, comme il arrive naturelle-
« ment, les places auxquelles on est élevé par choix
« dans la Chambre héréditaire sont regardées comme
« les plus hautes récompenses publiques, si le prince
« est soigneux de n'y appeler que les notables les
« plus considérés de la nation, par les talents, les
« vertus, les services, quelquefois par les richesses
« même et par cet avantage que l'opinion libre peut,
« avec utilité, attacher au hasard de la naissance. Il
« arrive alors que la Chambre héréditaire diffère, en
« elle-même, de la Chambre élective et qu'elle est,
« par là, plus propre à maintenir la constitution et
« les bonnes lois secondaires, contenant et neutra-
« lisant tous les genres d'aristocratie, en leur pré-
« sentant un but d'ambition raisonnable et sans
« dangers pour l'Etat. »

« Une telle formation rend cette même Chambre
« très propre à s'interposer, comme une sorte d'ar-
« bitre, entre le roi et la Chambre élective, afin d'e m-
« pêcher les secousses violentes qui pourraient
« naître des débats entre ces deux grandes auto-
« rités » (1).

1. Cependant, il faut reconnaître que le principe de la dualité des chambres avait encore des adversaires sous la Restauration et que, d'autre part, l'institution de la Chambre des pairs, telle

Tels sont, à l'état d'ébauche, en attendant que les auteurs modernes de droit constitutionnel les dégagent nettement, les arguments que l'on faisait valoir en faveur de la dualité des Chambres. Affaiblir la puissance effective du pouvoir législatif, laquelle est immense, par conséquent dangereuse dans le gou-

qu'elle était établie et recrutée, soulevait la réprobation de certains auteurs. Parmi les premiers, on peut citer l'illustre philosophe anglais, Jérémie Bentham, dont on nous permettra, en quelques mots de reproduire la théorie. Dans une brochure dédiée à ses concitoyens de France (*Jérémie Bentham à ses concitoyens de France sur les Chambres des pairs et les Séats*, 1831), brochure curieuse et originale, tout au moins dans la forme sous laquelle sont présentés les arguments, Bentham se prononce contre toute seconde chambre en général, et contre une Chambre des pairs en particulier. Il est « antibicamériste ». Ses objections sont celles reproduites par tous les partisans d'une chambre unique, et concernent notamment le retard apporté au vote, des lois par la discussion dans deux chambres, l'inutilité de l'une d'elles, le danger qui peut en résulter de faire prévaloir une minorité sur une majorité, la crainte des rivalités.

Quant aux raisons en faveur d'une deuxième chambre, raisons qu'il appelle « hollandaises », parce qu'il les a trouvées dans un rapport présenté au roi des Pays-Bas par une commission chargée de réviser l'acte constitutionnel qui régit ce royaume, il les compare aimablement à des bulles d'air inodores, et il se contente de les commenter, sans pour cela les réfuter sérieusement. Et il conclut : « La notion de l'utilité
« d'une deuxième chambre en général est presque universel-
« lement répandue. N'a-t-elle aucun fondement ? Non, aucun,
« aucun autre que le préjugé aveugle produit de l'habitude.
« Il y avait des pays où les choses allaient mieux qu'ailleurs
« et dans le gouvernement de ces pays entraient une seconde

vernement représentatif, l'affaiblir, disons-nous, en lui enlevant, avec l'unité, son excès de force, pour l'obliger à redevenir ce qu'il doit être, l'égal des autres pouvoirs ; réprimer, par l'existence d'une autre Chambre, égale en autorité, la tendance innée de toute assemblée de devenir hâtive, tyrannique et corrompue : placer entre le pouvoir législatif et l'exécutif, entre lesquels des conflits sont toujours possibles, parfois inévitables, un obstacle à une lutte violente et sans merci, un arbitre et un contrepoids ; remédier aux entraînements et aux erreurs auxquels est si facilement exposée toute assemblée délibérante, voilà à quels desiderata répondait la création de la Chambre des Pairs.

Comme la Chambre des Lords d'Angleterre, elle devait contribuer au perfectionnement de l'œuvre législative, comme elle surtout, grâce à sa compo-

« chambre ; mais la question est de savoir si c'est à cause de « cette seconde chambre que les choses allaient mieux ? »

On ne peut faire l'injure de reprocher à Bentham une telle méconnaissance des leçons de l'histoire, dont quelques-unes étaient encore si récentes, et il faut en conclure que son écrit sur les Chambres des Pairs et les Sénats était, en somme, une agréable plaisanterie ; la notoriété de l'auteur méritait qu'on le rappelât. On peut, il est vrai, se demander si la paternité de cette brochure ne fut pas attribuée à tort à Bentham. Ne déclarait-il pas, ailleurs, que le vaisseau de l'Etat assuré par ces deux ancres (les deux Chambres législatives) possède une force de résistance qu'il ne pourrait obtenir par aucun autre moyen !

sition, elle devait, en ce temps fertile en troubles et en révolutions, servir de puissant rempart au trône et lui fournir un appui qu'il ne croyait pas pouvoir rencontrer dans une Chambre plus populaire et surtout dans une Chambre unique.

Mais si, à l'époque de la Restauration, l'opinion était favorable au système de la dualité des Chambres, de graves discussions s'élevèrent sur l'organisation et le recrutement de la seconde chambre. Les questions du choix des pairs et de l'hérédité de leur charge furent l'objet de nombreuses controverses dont nous nous inspirerons plus loin. Nous extrairons seulement, dès maintenant, quelques lignes d'un ouvrage anonyme (1) où les défauts des institutions établies par la charte de 1814 sont pleinement mis en lumière, et qui montre que, malgré les précautions prises pour sauvegarder l'influence légitime de chacun des pouvoirs, l'un d'entre eux, la Chambre des pairs, devait être, par la force des choses, sacrifié aux deux autres. « Les pouvoirs créés par la Restauration « étaient, lisons-nous, un pouvoir exécutif héréditaire, une Chambre des pairs héréditaire, et une « Chambre des députés élective. Il résultait de cette « combinaison que le pouvoir électif, concentré dans « une seule Chambre, devait avoir une énergie trop « grande pour les deux pouvoirs héréditaires et finir

1. *Réflexions sur les pouvoirs héréditaires et électifs*, 1831, p. 11.

« par les renverser. En important en France la théo-
« rie de la constitution anglaise, on n'avait pas fait
« réflexion, sans doute, que l'équilibre des pouvoirs
« dans cette constitution dépendait du vice du sys-
« tème électoral qui y était établi ; que ce vice, en
« affaiblissant la Chambre des Communes, lui permet
« d'être en harmonie avec les deux pouvoirs hérédi-
« taires, mais qu'en France, où le système électoral
« est bien plus développé, la Chambre des députés,
« investie du pouvoir électif, devait prendre un
« ascendant qui renverserait tout équilibre. »

Bref, sans vouloir méconnaître l'utilité d'une seconde chambre, la Chambre des pairs de la Restauration ne rendit pas tous les services que l'on était en droit d'attendre d'elle. Les défauts inhérents à sa constitution, qui n'était plus en harmonie avec les progrès accomplis, en attirant sur elle la défaveur populaire, la rendirent incapable de remplir le rôle qui lui était assigné et de défendre les institutions dont on lui avait confié la garde.

Malgré tout, il faut le reconnaître, c'est à la charte de 1814 que revient le mérite d'avoir établi chez nous, sur le modèle de la Chambre des lords anglaise, une Chambre des pairs héréditaire, consacrant à la fois la théorie de Montesquieu sur la nécessité de donner à l'aristocratie une représentation spéciale et le système, qu'une longue expérience pratiquée en Angleterre et quelque peu en France avait fait apprécier, de la dualité des Chambres législatives.

Cependant, des essais du même genre avaient été, sinon tentés, du moins envisagés, avant la Restauration (1). La plus belle occasion de fonder en France une Chambre des pairs, sur le modèle de la pairie anglaise, s'était présentée en 1789. Un fort parti, qui avait l'approbation du roi et des ministres, voulait partager les Etats Généraux en deux chambres : l'une formée de la haute noblesse et du haut clergé, l'autre du tiers-état, renforcé de la noblesse secondaire et du bas clergé, qui auraient dû se confondre avec lui. L'entraînement révolutionnaire ne permit pas de réaliser ces tentatives.

Dans le projet, soumis en 1789 à l'Assemblée Constituante, son premier comité de constitution proposa la création d'une deuxième Chambre ou Sénat, composé de deux cents membres, âgés de 35 ans au moins, et nommés à vie par le roi sur la présentation des provinces, au moins pour la première fois. Et Lally Tollendal, qui était hostile au projet, déclarait dans son rapport (2) : « On ne peut pas imaginer de donner à la couronne une influence pareille à celle de « deux cents nominations, au même instant, dans le « Corps législatif ».

Alors s'ouvrit une discussion sur la division ou l'unité du Corps législatif, qui fut admirable par l'éclat, la profondeur et la sincérité, comme tous les

1. Voir Esmein, *Cours de Droit constitutionnel*, *passim*.

2. *Archives parlementaires*, 1^{re} série. Tome VIII, p. 519

grands débats qui se déroulèrent devant notre première assemblée. Mais, il fut bientôt visible qu'une grande majorité existait en faveur d'une assemblée unique. Les partisans d'une seconde chambre eurent beau invoquer, non seulement l'exemple de l'Angleterre, mais aussi celui de l'Amérique républicaine ; ils eurent beau dominer leurs prétentions et consentir à ce que la deuxième chambre fût élective comme la première, ils n'obtinrent rien et 490 voix contre 89 se prononcèrent pour une assemblée unique.

Mais, on peut dire qu'en dehors des arguments de fond, deux considérations, tenant au moment et au milieu, emportèrent le vote. D'une part, on reconnaissait que, seule, une assemblée unique pourrait posséder la force nécessaire pour opérer les réformes de la Révolution. D'un autre côté, on craignait, au moment où on abolissait l'ancienne aristocratie, de déposer dans une Chambre haute, même élective, le germe d'une aristocratie nouvelle. Thouret (1), se faisant l'interprète de cette opinion, disait : « J'ai
« voulu, par une Seule chambre remédier à l'aristocra-
« tie des ordres. Le sénat serait composé de deux cents
« membres, or, 101 suffrages pourront l'emporter
« sur 99. » Et Lanjuinais (2) ajoutait : « L'Assemblée nationale serait paralysée ; et, sur les ruines de cette noblesse, qui maintenant n'est que ce qu'elle doit

1. Thouret. *Archives parlementaires*, loc. cit., p. 580.

2. Lanjuinais. *Archives parlementaires*, loc. cit., p. 588.

être, nous élèverions le plus monstrueux monument d'aristocratie qui puisse exister, aristocratie aussi funeste au roi qu'au peuple ».

C'est la même idée qu'exprimait plus tard Berriat de Saint-Prix quand il disait que le principal objet d'une chambre aristocratique, d'après Montesquieu, c'est de conserver des prérogatives qui sont odieuses par elles-mêmes : « Evidemment, ajoute-t-il (1) Montesquieu suppose comme démontrée la nécessité
« d'introduire ou de conserver dans la constitution
« un élément aristocratique. Mais, si l'on reconnaît,
« au contraire, que l'aristocratie, ou pour mieux dire
« l'attribution de certains privilèges à une petite
« portion de la société, est incompatible avec l'état
« présent des lumières et qu'on doit tendre à l'extir-
« per de plus en plus, il faut bien se garder de don-
« ner aux privilégiés une part de la puissance légis-
« lative, sous peine de se jeter dans un cercle vicieux,
« d'où il sera impossible de se tirer sans une révo-
« lution, à moins que les nobles ne consentent à faire.
« d'eux-mêmes, le sacrifice de leurs privilèges, ce qui
« n'est guère dans la nature humaine. Aussi, la Cons-
« tituante ne voyant guère dans la Chambre haute
« que le refuge constitutionnel de l'aristocratie et la
« conservation du système féodal, décréta l'unité du
« corps législatif. »

1. Berriat de Saint-Prix, *Commentaires sur la Chambre des pairs*, p. 170.

Cinq ans plus tard, la Convention eut à discuter la même question, à l'occasion de la constitution de l'an III. Cette assemblée avait été trop souvent exposée à être asservie par des influences diverses pour ne pas chercher à prévenir le retour de pareils dangers ; aussi la division du corps législatif prévalut dans la généralité de la Convention ; mais il ne pouvait être question à cette époque de composer d'éléments aristocratiques l'une des deux assemblées. Toutes deux durent être le produit de l'élection ; seulement, on se contenta d'exiger que les membres du Conseil des Anciens, chargé de sanctionner les lois, fussent âgés d'au moins quarante ans mariés ou veufs ; trente ans suffisaient pour être admissible au Conseil des Cinq Cents, qui seul, avait l'initiative.

La constitution de l'an VIII attribuait le pouvoir législatif à trois assemblées : le Conseil d'Etat, le Tribunat et le Corps législatif. Elle établissait également un sénat conservateur chargé de veiller à la conservation de la constitution et à l'observation des lois. Il était nommé, la première fois, par les quatre seconds consuls, et devait ensuite se recruter lui-même, en choisissant ses membres sur une liste de trois candidats présentée par le Premier Consul, le Corps législatif et le Tribunat.

C'était là une sorte d'essai que la constitution de l'an X perfectionna. Elle élargit, en effet, les attributions du Sénat, qui, grâce à son nouveau mode de recrutement, était sous l'influence directe du Premier Consul, et lui reconnut le droit de dissoudre le Corps

législatif et le Tribunal et celui de modifier la constitution par un sénatus-consulte. Toutefois, en accordant au Sénat d'aussi grands pouvoirs, il ne lui était permis d'en user que sous l'initiative du Premier Consul.

Ce Sénat, si nous en croyons les auteurs du temps, n'était cependant pas encore l'idéal de Napoléon.

« Au retour de la campagne de Russie, rap-
« porte le général Fox, dans son ouvrage sur la
« Guerre de la Péninsule (1), après la conjuration
« de Mallet, Napoléon fit de sérieuses réflexions sur
« la personnalité, la fragilité de sa situation. Il pensa
« à créer une pairie héréditaire. Il voulait la prendre
« parmi les plus grands de son Etat, surtout dans
« l'ordre militaire, parmi les propriétaires fonciers
« les plus importants de chaque département atta-
« chés au système de gouvernement ou du moins ne
« s'en n'étant jamais déclarés les formels ennemis,
« parmi ceux ou les fils de ceux qui, dans une cir-
« constance donnée, avaient rendu des services émi-
« nents à la patrie ou l'avaient sauvée, dans quelque
« carrière que ce soit. On aurait vu figurer l'héri-
« tier de Sully et celui du vainqueur de Sedan et
« celui de Vauban, à côté de Carnot qui sauva la
« France en 1794, par le déploiement des ressources
« du pays au Comité de salut public ». Cette idée
grande et généreuse n'eut pas de suite : elle n'abou-

1. Cité par Clausel de Coussergues. Dans ses *Considérations sur la charte*, p. 136.

tit qu'au sénatus-consulte sur la régence et à une composition régulière et plus impériale du Sénat. Et Clausel de Coussergues ajoute, à cette occasion :
« Napoléon ne voulut pas rendre ses chefs **indépen-**
« dants de lui et de son ambition, il ne voulut pas
« d'une Chambre des pairs qui pourrait lui refuser
« des soldats. Dans la Campagne de France, aux pre-
« miers jours de 1814, Napoléon parlait, à Troyes-en-
« Champagne, avec un de ses généraux, de l'état des
« choses. Les ennemis, disait celui-ci, sont trop nom-
« breux ; nous ne pouvons en venir à bout avec nos
« soldats qui tombent chaque jour et qu'on ne rem-
« place pas ; il faut que la France se lève. — Eh,
« comment voulez-vous que la France se lève, inter-
« rompit avec vivacité Napoléon ; il n'y a pas de
« clergé, il n'y a pas de noblesse et j'ai tué la liberté. »

« On voit, conclut Clausel de Coussergues, que cet
« homme habile, qui voulait fonder une monarchie
« héréditaire, avait fini par reconnaître la sagesse
« des anciennes institutions de l'Europe. Ainsi, après
« vingt-cinq ans de crimes et de malheurs sans
« exemple, une nouvelle expérience si chèrement
« achetée démontra la nécessité de contenir la puis-
« sance toujours menaçante d'une Chambre élective
« par une Chambre héréditaire formée par les grands
« de l'Etat. »

Ce fut, avec celles dont nous avons parlé précédemment, une des raisons qui poussèrent Louis XVIII et ses conseillers à établir la Chambre des Pairs de 1814.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE II

Des diverses phases que traversa la Chambre des pairs sous la monarchie constitutionnelle.

Nous venons de voir les raisons qui présidèrent à la création de la Chambre des pairs de 1814. Sa conception n'avait d'original que les considérations d'ordres divers dont elle s'inspira. N'est-il pas curieux de voir, conciliées, les institutions de l'ancien régime, les produits du parlementarisme anglais et les théories politico-philosophiques, exposées au cours de ces vingt-cinq dernières années, dont on méconnaissait officiellement l'existence, mais qui avaient laissé des traces si profondes, qu'il était devenu impossible de n'en pas tenir compte ?

La composition hétérogène de la Chambre des pairs était comme un reflet des considérations variées qui en avaient inspiré la création. Louis XVIII désigna pour en faire partie d'anciens sénateurs, d'anciens pairs ecclésiastiques, d'anciens ducs et pairs, d'anciens

ducs à brevets, des maréchaux. Si l'on ajoute à cette liste le duc de Plaisance, ancien architrésorier, et le prince de Bénévent, vice-grand-électeur de l'Empire, on se fera une idée complète de cet étrange mélange où se trouvaient réunis, pour la plus grande gloire du trône, les émigrés et ceux qui les avaient obligés à partir. C'était bien là cette pairie dont de Villèle a écrit : « Les avantages qu'on pouvait en attendre
« furent gravement compromis par la première nomi-
« nation des pairs. La majorité de la Chambre fut
« composée de sénateurs, pour la plupart vieux révo-
« lutionnaires, que l'égoïsme, la bassesse et l'intri-
« gue avaient fait surnager au milieu des différents
« bouleversements politiques. Le reste fut choisi
« parmi les hommes de l'ancienne cour dont les
« exigences intéressées avaient hâté la Révolution
« de 1789 » (1). Le ministre de la Restauration avait raison. Mais il fallait bien prendre la pairie nouvelle quelque part. Louis XVIII ne put faire autrement, en la circonstance, que d'appliquer la maxime : « Quiconque n'est pas avec moi est contre moi ». Agir autrement eut été maladroitement augmenter le nombre de ses adversaires.

La Chambre des pairs de 1814 n'eut qu'une existence éphémère. Après le retour de l'île d'Elbe, elle fut de nouveau, et tout naturellement, mise en discussion. Par décret impérial du 13 mars 1815, Napoléon déclarait dissoute la Chambre des pairs et des « com-

1. Cité par H. Desplaces. Des Sénats et Chambres hautes.

munes » et convoquait à Paris une assemblée extraordinaire pour modifier la constitution : « Considérant, « disait-il (1), que la Chambre des pairs est composée en partie de personnes qui ont porté les armes « contre la France et qui ont intérêt au rétablissement des droits féodaux et à la destruction de l'égalité entre les différentes classes, à l'annulation « des ventes des domaines nationaux et enfin à priver le peuple des droits qu'il a acquis par vingt-cinq ans de combat contre les ennemis de la gloire nationale, etc...

« Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

« Article premier. — La Chambre des pairs est dissoute... »

L'institution fut néanmoins conservée et l'article 3 de l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire était ainsi conçu : « La première chambre, « nommée Chambre des pairs, est héréditaire.

« Art. 4. — L'empereur en nomme les membres « qui sont irrévocables, eux et leurs descendants, « d'aîné en aîné, en ligne directe. Le nombre des pairs est illimité. »

Le maintien de la Chambre des pairs ne fut pas décidé par Napoléon sans quelque hésitation et nous croyons intéressant de rapporter, d'après Benjamin Constant (2), à qui il avait confié le soin d'éla-

1. Décret impérial du 13 mars 1815

2. Benjamin Constant. *Cours de politique constitutionnelle* (Edition Laboulaye), p. 307, et *passim*.

borer la constitution nouvelle, la difficulté qu'apercevait l'empereur à la faire adopter par la nation. Il disait sur la pairie : « Prenez garde, qu'elle est en « désharmonie avec l'état présent des esprits ; elle « blessera l'orgueil de l'armée, elle trompera l'attente « des partisans de l'égalité, elle soulèvera contre « moimille prétentions individuelles. Où voulez-vous « que je trouve les éléments d'aristocratie que la pairie exige ? Les anciennes fortunes sont ennemies, « plusieurs des nouvelles sont honteuses : cinq où « six noms illustres ne suffisent pas ; sans souvenirs, « sans éclat historique, sans grandes propriétés, sur « quoi une pairie sera-t-elle fondée ? Celle d'Angleterre est tout autre chose : elle est au-dessus du « peuple, mais elle n'a pas été contre lui. Ce sont les « nobles qui ont donné la liberté à l'Angleterre ; la « Grande Charte vient d'eux, ils ont grandi avec la « constitution et font un avec elle, mais d'ici à trente « ans, mes champignons de pairs ne seront plus que « des soldats ou des chambellans : l'on ne verra « qu'un camp ou qu'une antichambre. »

« Il est difficile, je le pense, ajoute Benjamin Constant, d'exposer, avec plus de force et en moins de « mots, les raisons qui s'opposent à ce que la pairie « se nationalisât dans nos nouvelles institutions ».

Malgré ces observations, Benjamin Constant persista dans sa conviction que pour maintenir une monarchie constitutionnelle une pairie héréditaire était indispensable. Il estimait qu'on ne pouvait affermir une monarchie constitutionnelle sans y tolérer

une magistrature héréditaire qui opposât son élément de durée à l'action perpétuellement rénovatrice de l'élection populaire, action qui, par là-même qu'elle prépare ce qui doit être, court toujours le risque d'ébranler, plus, ou moins la solidité de ce qui est. L'exemple de la constitution britannique, qu'appuyait encore à ses yeux l'autorité de Montesquieu, n'était pas sans le séduire beaucoup.

« Lors donc, continue-t-il, que Bonaparte me consulta sur l'introduction de la pairie dans son acte additionnel, je ne fus frappé, je l'avoue, que des souvenirs inoffensifs de notre pairie de 1814 dont l'existence, à peine remarquée, n'avait ni excité l'envie, ni provoqué l'irritation.

« Je vis, dans une magistrature héréditaire, une barrière de plus contre l'autorité d'un homme et je cherchais partout des barrières. Mon avis fut, en conséquence, favorable à l'institution qu'on discutait et cet avis, j'eus lieu de le croire, eut sur l'esprit de Napoléon d'autant plus de pouvoir qu'aucun motif personnel ne le déterminait. Je n'ai jamais conçu qu'on put mettre en balance les présents du sort et le choix du peuple et, tant qu'il me resterait sur cette terre la chance d'être élu, je la préférerais à celle d'être nommé. Ce que je disais à Bonaparte avec impartialité et par conviction, d'autres le lui répétaient par intérêt. Il est triste de le reconnaître, mais impossible de le nier : la passion de l'égalité se concilie, dans beaucoup d'hommes, avec le goût des distinctions qu'on leur

« offre et le régime impérial avait accoutumé trop
« de gens à tolérer les privilèges, quand ils en jouis-
« saient. » Et, avec une remarquable clairvoyance
et une profonde connaissance du caractère français,
il faisait cette réflexion, dont les exemples contem-
porains n'ont pas démenti la justesse : « Nous nous
« ressentirons longtemps de cette habitude qu'ils ont
« prise. Nous en voyons la trace dans ce qui se passe
« chaque jour ; de là viennent les désappointements
« fréquents que les amis de la liberté éprouvent.
« Il faut le dire, car il faut tout dire, et pour une
« nation qui navigue encore et qu'on rejette dans la
« haute mer, tous les écueils sont bons à connaître ;
« il y a des oppositions de situation, il y en a de
« principes, ces dernières seules offrent des garan-
« ties ; les autres cessent quand la situation change,
« et la situation change quand l'autorité le veut.
« L'alliance du despotisme impérial et des privilèges
« contre-révolutionnaires est le bel idéal auquel aspi-
« rent les hommes du pouvoir. Heureusement, l'al-
« liance est trop difficile pour être jamais complète.
« Il y a une salutaire incompatibilité entre les vues
« de l'ancien régime et celles du nouveau, et nous
« pouvons compter, parmi nos sauvegardes, l'inso-
« lence de l'un et la vanité de l'autre. Mais on con-
« çoit qu'à l'époque où il s'agissait de décider si l'on
« exercerait ou non la pairie, tous les hommes avi-
« des de titres, de rubans, de manteaux d'hermine,
« appelaient de leurs vœux cette institution. Bona-
« parte éprouvait quelque répugnance à tromper

« les espérances de ses alentours. Il me disait, un
« jour, au sujet des mots de Monseigneur et d'Al-
« tesse : « Il y a des gens pour qui, depuis dix ans
« c'est une jouissance, je la leur ai donnée ; si je la
« leur ôtais ils en seraient tristes, j'aurais l'air de les
« punir ». De plus, tout en analysant avec sagacité et
« finesse les difficultés que la pairie devait rencon-
« trer, Napoléon, lui-même, avait pour elle un secret
« penchant. Il pensait qu'une forte aristocratie faci-
« litait la marche d'un gouvernement tel qu'il le
« concevait et il se servait, à ce sujet, d'une compa-
« raison assez ingénieuse qu'il affectionnait. Une
« institution, appuyée sur une aristocratie vigoureuse,
« ressemble, disait-il, à un vaisseau. Une institution
« sans aristocratie est un ballon dans les airs. On
« dirige un vaisseau parce qu'il y a deux forces qui
« se balancent, le gouvernail trouve un point d'appui,
« mais le ballon est le jouet d'une seule force,
« le point d'appui lui manque, le vent l'emporte et
« la direction est impossible. »

« Il avait donc, durant son premier règne, tra-
« vaillé constamment à créer une aristocratie : ses
« collèges électoraux, ses six cents plus imposés,
« ses possidenti en Italie, étaient des essais dans ce
« sens ; il ignorait ce que le pouvoir ignore toujours,
« c'est que rien ne se crée par artifice ; la force créa-
« trice en politique, comme la force vitale dans la
« nature physique, ne peut être suppléée par aucune
« volonté, par aucune loi ; le temps, les habitudes,
« les besoins, l'opinion sont les seuls éléments d'or-

« ganisation. L'action du pouvoir n'est que mécani-
« que et ses produits ne sont que factices. Il ne lui
« est pas plus donné d'instituer quelque chose, sans
« ces éléments, qu'il n'est donné au statuaire de faire,
« à coups de ciseau, un être vivant : on peut écrire
« des constitutions comme on peut sculpter des sta-
« tues, mais les constitutions demeurent inapplica-
« bles comme les statues restent inanimées. »

Enfin, Napoléon, indépendamment de sa théorie sur la nécessité d'un contrepoids aristocratique, avait pour l'aristocratie de l'ancien régime, une inclination et, pour ainsi dire, une faiblesse de cœur qui ne fut pas sans influence sur ses résolutions; on raconte que Mirabeau, dont la jeunesse orageuse l'avait fait exclure, pendant quelque temps, de ce qu'on nomme la « bonne compagnie », avouait, à un de ses amis intimes, à l'époque où l'ascendant de la popularité et du génie lui avait rendu toutes les entrées, qu'il ne voyait jamais, sans une sensation de plaisir, une porte cochère s'ouvrir devant lui : de même, Napoléon éprouvait une certaine joie quand un de nos anciens grands seigneurs passait à son service; il lui semblait qu'il en était souverain plus légitime lorsque les colonnes de la légitimité entouraient son trône, et sa satisfaction ne s'est point usée jusqu'au dernier moment, bien qu'assurément elle eût pu se calmer, vu la multiplicité des jouissances. La pairie lui sembla donc un moyen de reconquérir, dans un temps quelconque, cette noblesse qu'il regrettait, cette noblesse dont il avait dit lui-même qu'« elle seule

savait servir avec grâce », et qui, après tout, car il faut être juste, ne l'avait abandonné que lors de ses revers. Il fut même tenté de comprendre immédiatement dans sa pairie nouvelle un grand nombre d'anciens nobles et ce ne fut qu'après une longue hésitation qu'il s'écria non sans tristesse : « Il faudra
« pourtant y revenir une fois ou l'autre ; mais les sou-
« venirs sont trop récents, ajournons cela jusqu'après
« la bataille ; je les aurai bien si je suis le plus fort : en
« attendant, laissons une porte ouverte ; après quel-
« ques façons ils finissent toujours par entrer. »

Napoléon constitua difficilement une liste de pairs, à l'aide surtout des officiers généraux, qui semblaient les plus fidèles à sa cause. L'élément civil fut presque totalement écarté.

La Chambre des pairs des Cent Jours ne siégea qu'une quinzaine de fois. A peine avait-elle adopté son règlement que le ministre de l'Intérieur l'informait de la défaite de Waterloo. Après quelques séances, où l'on discuta d'assez vagues projets sur les mesures de sûreté générale, les pairs se dispersèrent tranquillement, le 7 juillet, sans un mot de protestation.

Louis XVIII était rétabli pour la deuxième fois sur le trône. La charte de 1814 reprenait son autorité et la Chambre des pairs, inopinément chassée trois mois plus tôt, rentrait immédiatement en fonctions. Les anciens pairs de l'empire furent déchus ; 85 nouvelles nominations les remplacèrent largement,

L'hérédité, que Napoléon avait établie comme règle, demeura obligatoire, et une ordonnance du 19 août 1815, pour rehausser la pairie, décida que toute nomination nouvelle à la Chambre haute comporterait la collation d'un titre de noblesse, également héréditaire. Mais le prestige des étiquettes ne répondait plus à rien depuis 1789. Il y avait autre chose de plus utile à entreprendre ; il importait de lutter contre l'état économique nouveau. Napoléon avait montré à Louis XVIII sur quelle base il convenait d'appuyer l'hérédité, lorsqu'il étaya le mandat à vie par des sénatoreries viagères. Les deux règnes de la Restauration ne furent qu'un long effort pour agglomérer la fortune autour du pouvoir pondérateur. Ils comprirent que, s'ils avaient pu établir l'hérédité, grâce à des circonstances toutes politiques, c'était seulement à ce prix qu'ils parviendraient à l'affermir et à lui procurer sa consistance.

La première tentative fut dans l'ordonnance du 25 août 1817. Elle portait qu'un majorat serait, sauf pour les ecclésiastiques, exigé de quiconque prétendrait à la pairie. Le 10 février 1824, une nouvelle ordonnance déclara que les majorats devenaient une condition *sine quâ non* de la transmission des titres de noblesse. Enfin, un projet de loi du 10 février 1826, forçait les majorats à se constituer tout seuls, la quotité disponible dont le défunt n'avait pas disposé étant attribuée, à titre de préciput légal, au premier né des enfants mâles du propriétaire décédé. Cette loi ne fut pas votée, mais elle tendait à géné-

liser la reconstitution d'une hiérarchie terrienne dont les pairs de France auraient occupé le sommet.

Cependant, tout fut inutile, les majorats, comme l'hérédité, avaient contre eux deux forces insurmontables : l'opinion et l'état social créé par la Révolution. La Chambre des pairs de la Restauration devait s'y briser.

Du reste, l'opinion de la plupart de ceux mêmes qui, en 1814, s'étaient déclarés partisans de la pairie, telle que l'instituait la charte, se modifia peu à peu. Frappés de la résistance que le sentiment public opposait à une mesure, que leur admiration de la constitution anglaise leur faisait regarder comme nécessaire, ils comprirent enfin qu'on ne crée pas une aristocratie : le temps seul l'établit.

« Avec notre disposition nationale, disait Benjamin
« Constant en 1829, notre amour pour l'égalité pres-
« que absolue, la division de nos propriétés, leur
« mobilité perpétuelle, l'influence toujours crois-
« sante du commerce, de l'industrie et des capitaux
« en portefeuille, devenus des éléments, au moins
« aussi nécessaires à l'ordre social actuel et sûrement
« des appuis plus indispensables aux gouvernements
« que la propriété foncière elle-même, une puissance
« héréditaire qui représente le sol, qui repose sur la
« concentration du territoire entre les mains d'un
« petit nombre, a quelque chose qui est contre nature.
« La pairie, quand elle existe, peut subsister et on
« le voit bien, puisque nous en avons une, mais, si

« elle n'existait pas je la soupçonnerais d'être impos-
« sible » (1).

Et de fait, sous la Restauration, la pairie héréditaire fut celle de nos institutions que l'opinion repoussa avec le plus de persistance. Toutes les fois qu'elle retrouva la liberté de se faire entendre, ou qu'elle ressaisit l'espérance de voir cette institution modifiée, elle s'exprima, contre tous les privilèges héréditaires, avec une force et une unanimité qu'on ne saurait méconnaître.

Aussi, lorsque survint la révolution de 1830, le sort réservé à la pairie ne fut douteux pour personne. Le gouvernement nouveau n'avait, du reste, que peu de sympathie pour elle et le peuple n'eut pas besoin qu'on lui rapportât le refus du duc d'Orléans de protéger les pairs pour comprendre, qu'à propos de la pairie, toute liberté lui était abandonnée. Dès les premiers jours on donna des gages aux violents. Certains pairs avaient refusé de prêter serment au nouvel ordre de choses. Ils furent exclus du Luxembourg, en même temps que les derniers promus de Charles X. Dans cette mesure 175 sur 463 disparurent.

On ne pouvait se dissimuler l'importance de ce succès. Armand Carrel demanda : « N'est-il pas évident qu'une pairie mise « en question n'est plus une pairie ? » Le duc de Broglie comprit que c'en était fini avec l'hérédité : « Dans un pays comme le nôtre, disait-

1. Benjamin Constant. *Cours de politique constitutionnelle* (Edition Laboulaye), p. 350 et sq.

« il, dans un pays d'égalité légale et presque sociale,
« abolir, coûte que coûte, le peu qui restait de l'héré-
« dité, c'était démonétiser d'avance toutes les distinc-
« tions concevables et laisser la royauté, seule de
« son espèce, livrée, dans la nudité de son isolement,
« au flot montant de la démocratie » (1).

La Chambre des députés prit la direction exclusive des questions constitutionnelles. Qu'allait-on faire de la pairie ? Ce n'était pas tout de démolir l'hérédité ; par quoi la remplacer ? Les quinze années de parlementarisme de la Restauration avaient trop mis, dans les esprits, la nécessité d'une bonne pondération pour ne pas leur faire sentir que l'abolition du droit de naissance devait entraîner un travail long et hasardeux. Il aurait retardé la proclamation du régime sous lequel les hommes de Juillet voulaient vivre. On décida que l'article 23 de la charte, celui qui en 1814 avait consacré l'établissement de la pairie, serait réservé et qu'une loi ultérieure déterminerait le recrutement de la Chambre haute. Le renvoi fut demandé par beaucoup de partisans de l'hérédité qui, en pareil moment, n'auraient pas eu la liberté de défendre leur opinion. La Chambre des pairs respira, elle se crut sauvée. Elle eut alors à se prononcer sur les votes de la Chambre des députés concernant la vacance au trône. Elle approuva tout ce que l'autre Chambre avait fait, au grand scandale

1. Cité par H. Desplaces. Des Sénats et Chambres hautes.

de Chateaubriand. « Quoi, pensait-il (1), ceux qui
« ont reçu les bienfaits de Charles X, dans sa pros-
« périté, vont le désertir dans son infortune ? Ceux
« dont la mission spéciale était de défendre le trône
« héréditaire, ces hommes de Cour qui vivaient dans
« l'intimité du roi le trahiront-ils ? Cette Chambre,
« qui retentit pendant quinze années de leurs protes-
« tations de dévouement, va-t-elle entendre leur par-
« jure ? Ces idées roulaient confusément et doulou-
« reusement dans mon esprit, ajoute-t-il. La pairie
« était devenue le triple réceptacle des corruptions
« de la vicille monarchie, de la République et de
« l'Empire. Quant aux républicains de 1793, trans-
« formés en sénateurs, quant aux généraux de Bona-
« parte, je n'attendais d'eux que ce qu'ils ont toujours
« fait : ils déposèrent l'homme extraordinaire auquel
« ils devaient tout ; ils allaient déposer le roi qui les
« avait confirmés dans les biens et dans les honneurs
« dont les avait comblés leur premier maître. Que
« le vent tourne et ils déposeront l'imposteur auquel
« ils se préparent à jeter la couronne. »

Chateaubriand, dans son indignation, fit à ses collè-
gues un magnifique discours. Puis, il sortit du Luxem-
bourg, de ce palais de trahison, comme il l'appelait,
et partit pour ne plus revenir.

Les reproches de Chateaubriand paraissent quel-
que peu excessifs et il faut reconnaître que les pairs
pouvaient mettre en avant une sérieuse excuse.

1. Chateaubriand. *Mémoires d'Outre-Tombe*.

Même s'ils avaient voulu relever Charles X, ils n'auraient pu le faire. Ils avaient le choix de démissionner ou de se courber ; leur refus d'adhésion n'aurait fait que fortifier davantage le trône de Louis-Philippe.

Le calme, au milieu duquel on avait espéré que la question de l'hérédité pourrait revenir, ne se fit pas.

Dès l'arrivée au pouvoir de M. Lafitte, le procès des ministres de Charles X, l'arrêt relativement équitable de la Cour des pairs, continuèrent à amener la nation contre eux. Leur jugement à peine rendu, commença la discussion de la loi électorale du 19 avril 1831. Le double vote fut supprimé, on abaissa le cens. Tout cela ne faisait que hâter l'impatience de savoir quelle assemblée on opposerait à l'assemblée populaire.

La dissolution de la Chambre des députés fut un des premiers actes de Casimir Périer, en arrivant à la présidence du Conseil, le 3 mai 1831. Dès lors, la question de l'hérédité effaça toutes les autres. « Il « n'y avait pas de si chétif grimaud, a écrit le duc « de Broglie (1), qui ne se fit faute de donner à nos « seigneuries aux abois le coup de pied de l'âne, et, « j'ai regret d'ajouter que notre jeunesse doctrinaire « elle-même, s'en passa la fantaisie : apparemment « pour se racheter du modérantisme dont elle se « piquait sur tout le reste. On disait que ce n'était

1. Cité par H. Desplaces. *Des Sénats et des Chambres hautes*.

« pas tout d'avoir écarté les pairs de la promotion
« Polignac, mais que le moment était venu, en abo-
« lissant l'hérédité, d'extirper la cause du mal elle-
« même. » Cet amour de l'égalité, que la Révolution
de 1789 avait développé, si intense, au cœur des Fran-
çais, reprenait toute sa force, après les années de
compression de l'Empire et de la Restauration.

C'est le 27 août 1831 que M. Casimir Périer monta
à la tribune de la Chambre des députés pour dépo-
ser le projet de loi modifiant l'article 23 de la charte
de 1814. Il prit le premier la parole : « Il fallait,
exposa-t-il, se poser trois questions : De qui, à l'ave-
nir, convenait-il de composer la Chambre haute ? Au
cas où la nomination par le roi serait maintenue,
devait-on la conserver illimitée ? Cette nomination
donnerait-elle naissance à un mandat héréditaire ?

Répondant à la première question, M. Casimir
Périer développa cette thèse que, seule la couronne,
se trouve placée dans une sphère assez haute pour
discerner les notoriétés à travers l'étendue du pays.
A quoi bon lui imposer de choisir parmi les candi-
datures issues de collèges électoraux ? Craignait-on
la faveur dans le choix des pairs ou le retour au
passé de 1827 ? Le temps était fini où la faveur
prodiguait à des affections privées, à des habitudes
de cour, les plus hautes fonctions de l'Etat.

Sur le deuxième point, il se prononçait en faveur
du maintien de la nomination illimitée. Il assura les
députés que le gouvernement n'abuserait pas du

droit qui lui serait laissé, que les promotions seraient rares et opérées dans un sens progressiste.

C'est sur la troisième question que devait se livrer le gros débat. Le ministre, avec grand regret il est vrai, se prononçait pour la suppression de l'hérédité. Ses sentiments, il ne cherchait pas à les cacher. Au fond, il était partisan du droit de naissance. Il se joignait à ceux qui demandaient de l'abolir, parce qu'on ne pouvait se le dissimuler, ce droit inspirait au pays une répugnance invincible. Juste ou injuste, il fallait lui donner raison. Des institutions récentes, comme celles dont était environné le gouvernement de Louis-Philippe, avaient besoin, plus que toutes autres, des sympathies nationales.

La Commission n'accepta pas le projet, tel que le gouvernement l'avait présenté. Son rapporteur, M. Béranger, posait en principe que la Chambre haute devait être avant tout un pouvoir modérateur, chargé de conserver, de rendre stable. Pour qu'il en fût ainsi, si l'on supprimait l'hérédité, il fallait la remplacer par quelque chose de ferme ; ce quelque chose, c'étaient les catégories. « La Commission, disait « M. Béranger (1), a senti la nécessité de renfermer « le choix de la couronne dans certaines limites des- « tinées, soit à prévenir l'erreur et la surprise, soit à « empêcher les nominations de faveur, soit à modé-

1. Rapport présenté à la Chambre des députés, à l'occasion du projet de loi sur la Pairie.

« rer certaines ambitions qui ne seraient justifiées
« par aucun service. »

Le 20 septembre, les divers orateurs inscrits commencèrent à prendre la parole. On distinguait, parmi eux les plus grandes figures de l'éloquence parlementaire de cette époque. Beaucoup défendirent avec courage une institution qu'ils savaient condamnée. Ce sont quatre bourgeois, on l'a remarqué souvent, Thiers, Guizot, Royer-Collard, et Berryer qui vinrent, avec le plus d'ardeur, soutenir l'hérédité.

Après avoir jeté un coup d'œil magistral sur les changements sans profit qui, depuis 1789, avaient épuisé la France, Thiers déclara que, dans un grand Etat comme le nôtre, tout doit être graduel. Il faut se défier des impressions subites ; « au lendemain de Trafalgar, nous ne voulions plus de marine. » Pour sauvegarder les intérêts du progrès, il faut défendre ceux de la stabilité ; cette défense, un pouvoir, indépendant par l'hérédité, peut seul s'en charger. Il faut donc faire appel à l'aristocratie héréditaire. Et il démontra qu'il n'était pas à craindre que cette aristocratie servit les intérêts de quelques-uns ou que le droit de naissance ne déferât le pouvoir à des incapables. Loin de penser que la pairie héréditaire servirait l'aristocratie, il fallait voir en elle le meilleur moyen de paralyser l'ambition. La noblesse, si on lui enlevait la Chambre haute, se précipiterait dans la Chambre populaire. Voulait-on détruire l'aristocratie ? C'était une utopie pure. Une aristocratie constituée un fait inéluctable, surtout pour les peuples vivant

sous un régime de liberté, car il est impossible de lutter contre le sentiment involontaire qui nous fait accorder une considération plus grande au fils d'un homme célèbre. « Pour qu'il n'y ait plus d'aristocratie chez nous, déclarait-il (1), il faudrait supposer que les Français abandonneront toutes les carrières qu'ils parcourent avec gloire ; il faudra qu'ils ne fassent plus la guerre avec succès, qu'ils n'aient plus de succès sur mer, plus de succès dans l'industrie et le commerce, qu'ils ne voient plus s'élever, parmi eux, d'hommes politiques. Mais, si vous dites cela, vous humiliez le pays ; Moi, au contraire, je le relève, je crois qu'il aura encore des victoires, qu'il verra s'élever dans son sein de grandes fortunes et commerciales, et militaires et politiques. »

Et l'orateur termina en disant que la République et la démocratie laissaient des questions irrésolues. Grâce à l'hérédité, la monarchie représentative n'en laisse aucune. Elle concentre à la fois l'unité de la royauté, l'esprit de suite de l'aristocratie, la vie et l'énergie de la démocratie.

A son tour, Royer-Collard s'efforça de démontrer que l'hérédité était indispensable pour conserver, à une Chambre haute, sa supériorité. Il ne fallait pas confondre l'agitation bruyante d'un moment avec l'opinion réfléchie de la nation. Une institution ne doit être jugée qu'en elle-même.

1. Procès-verbaux de la Chambre des députés, 1831.

Après lui, Guizot exposa admirablement la question. La pairie, dit-il en substance, réside dans trois éléments, trois conditions : par la nomination royale elle est monarchique et fortifie le gouvernement ; par le nombre illimité de ses membres, elle s'adapte bien à la monarchie constitutionnelle et tient bien sa place dans le jeu des trois pouvoirs ; par l'hérédité elle est monarchique et libérale, en même temps, elle est politique. Si vous détruisez un de ces trois éléments, vous portez atteinte à la monarchie constitutionnelle, à son jeu libre et complet. En ce qui concerne l'hérédité, c'est seulement par des raisons préjudicielles qu'on la combat. Ses adversaires disent : on ne veut pas, on ne doit pas, on ne peut pas la créer. Quant à dire que le pays ne veut pas du droit de naissance, c'est vrai. Mais, le pays ne peut-il pas se tromper ?

Enfin, Berryer soutint, lui aussi, la nécessité d'une aristocratie dans la nation et il adjura la Chambre de repousser le projet de loi supprimant l'hérédité.

Parmi les adversaires de l'hérédité, les uns, comme Emmanuel de Las Cazes, contestaient l'existence d'une aristocratie digne de ce nom. Et, s'il n'y avait pas d'aristocratie en France, était-il permis de prétendre en reconstituer une ? Les autres voulaient faire pénétrer, dans la composition de la première chambre, l'intervention nationale. C'étaient les partisans du système des candidatures. Parmi eux, Odilon Barrot préconisa un procédé intéressant, en ce sens que nous y retrouvons formulé, pour la pre-

mière fois, la désignation des membres de la Chambre haute par les Conseils Généraux. Malheureusement, à cette époque, ces assemblées n'étaient pas encore définitivement constituées et ne pouvaient servir de base sérieuse à un recrutement de la pairie.

L'heure du vote sonnait, et le 10 octobre, la Chambre des députés, par 342 boules noires contre 86 blanches, prononçait l'abolition de l'hérédité. Malgré l'arrière-pensée de quelques-uns, notamment de M. Casimir Périer, l'hérédité avait, pour toujours, cessé de vivre en France. Aussi, M. Molé vit-il juste quand il s'écria : « A mes yeux, l'hérédité est perdue, perdue sans retour. » C'était devant la Chambre des pairs qu'il prononça ces paroles découragées. Le 19 décembre, le duc Decazes avait déposé son rapport ; le 21 les débats s'ouvrirent, sous la présidence du chancelier Pasquier. Certains pairs combattirent l'abolition de l'hérédité, par devoir, quoique convaincus de son imminence ; les autres firent valoir, en faveur de leur abstention, la diminution d'autorité qu'entraîne toujours un inutile effort.

Le 27 décembre, la loi modifiant l'article 23 de la charte de 1814, déjà votée par la Chambre des députés, fut adoptée à la Chambre des pairs, par 103 voix contre 70.

Voici ses dispositions essentielles : l'hérédité de la pairie était abolie. Le roi conservait le droit de nommer les pairs, en nombre indéterminé, mais, il devait les choisir dans certaines catégories de notabilités

dont la liste était limitativement établie par la loi.

Tel fut le résultat de ces mémorables discussions que de nombreux écrits avaient préparées et dans lesquelles il ne s'agissait plus pour les législateurs, comme sous la période révolutionnaire, d'examiner l'utilité d'une deuxième chambre, alors presque universellement reconnue, mais de décider si cette seconde chambre continuerait de former, au milieu de la nation, un noyau d'aristocratie héréditaire, si elle émanerait du choix du roi ou de celui des collèges électoraux.

Les électeurs avaient résolu d'avance la première question, en imposant à la majorité des députés l'obligation d'abolir l'hérédité de la pairie. La seconde restait intacte et toutefois, elle semblait préjugée par la suppression de l'hérédité. On reconnaissait qu'il n'existe pas légalement, en France, de classe privilégiée qui puisse prétendre à une représentation spéciale ; il n'y avait pas loin, de là, à considérer la Chambre des pairs comme chargée de représenter les intérêts nationaux, aussi bien que la Chambre des députés ; mais cette opinion ne prévalut pas. On ne voulut pas faire, de la Chambre haute, la doublure de la Chambre des députés et l'on préféra attribuer la nomination des pairs au roi.

Cette nouvelle constitution de la Chambre des pairs fut loin de rallier tous les suffrages. A peine la loi était-elle votée que les critiques s'élevèrent de toutes parts. Celles qui furent formulées par Berriat de Saint-Prix méritent quelques considérations. Rap-

pelant la réponse qu'avait faite Casimir Périer aux partisans d'une pairie viagère et élective et dans laquelle, le premier ministre déclarait qu'une Chambre des pairs élue, ne représentant plus, à une longue distance de son origine, que les opinions anciennes qui l'auraient nommée, à côté des opinions nouvelles de l'autre Chambre, serait un contre-sens perpétuel qui provoquerait sans cesse au désordre et à la violence, Berriat de Saint-Prix, retournant l'argument, répondait (1) : « Ne faut-il pas reconnaître que cette objection était, à plus forte raison, applicable aux pairs inamovibles, nommés par le roi. ainsi que l'édicait la loi qu'avait fait adopter Casimir Périer. Cette critique, dit-il, dans ses *Commentaires sur la Charte*, porte en plein sur la Chambre des pairs, telle qu'on l'a constituée. Le roi n'a-t-il pas déjà une portion du pouvoir législatif assez considérable ? pourquoi lui en donner encore une, par l'intermédiaire de la Chambre des pairs ? L'examen de cette Chambre ne fait-il pas double emploi avec la sanction royale ? autant vaudrait faire du Conseil d'Etat, devenu inamovible, l'un des trois pouvoirs. Continuons : ce n'est pas une seconde délibération qui importe, a-t-on soutenu, mais, une discussion nouvelle, sur la même question, envisagée sous un autre aspect, par des hommes dont la situation politique et sociale soit différente ; qui, renfermés dans une sphère d'in-

1. Berriat de Saint-Prix. *Commentaire sur la Charte*, p. 171.

térêts et d'idées qui leur soit propre, n'obéissent, ni aux mêmes préoccupations, ni aux mêmes influences. Je me trompe fort ou ce langage décèle l'intention de substituer, à l'aristocratie de naissance, une autre aristocratie, basée sur la fortune et sur des distinctions conférées par le Chef de l'Etat. Il est vrai, que les individus, qui se trouvent placés dans une pareille situation politique ou sociale, doivent, naturellement, être dominés par des préoccupations étrangères à l'intérêt public ; mais, je n'y vois aucun avantage. Tout cela me paraît peu conciliable avec le principe que le gouvernement doit être basé sur le vœu et l'intérêt de la nation, et non sur l'avantage des gouvernements. On ne peut, disait-on encore, considérer la Chambre des pairs que comme un pouvoir modérateur chargé de conserver, de maintenir, placé, entre le roi et la Chambre élective, pour prévenir une collision. Si ce système de pondération doit être admis, il faut convenir, que l'organisation actuelle de la Chambre des pairs, n'est pas de nature à procurer son application complète. Sans doute, lorsque la Chambre des députés voudra empiéter sur les attributions du roi, la Chambre des pairs, choisie par ce dernier, s'empressera de le défendre. Mais, si le contraire arrive, rien ne garantit qu'elle protégera les prérogatives de l'autre Chambre. Bien plus, si, par impossible, elle se rangeait de son côté, le ministre n'aurait qu'à faire un certain nombre de nominations nouvelles pour briser sa majorité. On aurait pu, jusqu'à un certain point, rendre la Chambre des pairs

indépendante du roi, en la faisant héréditaire ; mais, le remède eût été pire que le mal. Enfin, en y réfléchissant de plus près, on reconnaît que ce système de prétendue pondération, contraire, en théorie, au principe de la souveraineté nationale, est illusoire en fait, puisque la Chambre des députés pourra toujours, en définitive, obtenir ce qu'elle voudra, au moyen du refus de l'impôt. Pour que le pouvoir intermédiaire eût quelque influence, il faudrait qu'il fût égal aux deux autres ; or, le roi et la Chambre des députés sont immédiatement délégués par la nation, au moins en principe ; la Chambre des pairs n'émane que d'un pouvoir secondaire. »

L'influence et le prestige de la pairie ne se trouvaient donc pas accrus, du fait de la loi de 1831. Si elle ne représentait plus l'aristocratie de naissance, elle représentait celle des places et des richesses. L'opinion presque générale était qu'elle n'avait pas encore atteint le dernier degré de transformation qu'elle devait subir et beaucoup auraient voulu, pour rendre son recrutement plus populaire, que le choix du roi s'exerçât sur une liste de candidats, dressée par les collèges électoraux. Elle eût pu, alors, jusqu'à un certain point, devenir médiatrice entre le roi et la Chambre des députés, et, tout en maintenant l'équilibre entre les deux autres pouvoirs, remplir sa mission propre, qui est d'apporter de la maturité dans les opérations législatives. Mais, il y avait, dans la constitution de la Chambre haute, une cause de faiblesse dont on eut tôt fait de se rendre compte.

Son recrutement était défectueux et le système des catégories, loin de compenser la perte de l'hérédité, ne faisait qu'amoindrir encore l'influence à laquelle la pairie pouvait légitimement prétendre. Pour remédier à ce dépérissement, que les esprits clairvoyants ne pressentaient que trop, de nombreux projets furent publiés, de loin en loin. Mais, l'opinion publique se désintéressait, malheureusement, de la pairie dont le rôle effacé n'était pas fait pour attirer ses sympathies.

Parmi les études qui parurent sur cette question, la plus remarquable fut celle que Saint-Marc Girardin fit paraître en 1845 (1). Nous devons en faire l'objet d'un examen spécial, car elle expose admirablement les causes de l'affaiblissement de la Chambre des pairs et de l'oubli dans lequel elle disparut. Après avoir rappelé la phrase que prononçait avec tristesse Royer-Collard en 1831 : « Avec l'hérédité de moins, vous avez de moins la pairie », l'illustre écrivain se demande si, après quinze années écoulées, cette prophétie s'est vérifiée. Avons-nous une pairie en 1845 interroge-t-il ; et, si nous ne l'avons pas, est-ce à l'abolition de l'hérédité qu'il faut nous en prendre ? Est-ce à d'autres causes et quelles sont ces causes ?

Avons-nous une pairie en 1845 ? Pour savoir à

1. Saint-Marc Girardin. De la pairie en France, depuis la Révolution de Juillet (*Revue des Deux-Mondes*, novembre 1845).

quoi s'en tenir, sur cette première question, il faut, dit Saint-Marc Girardin, comparer la pairie de 1845, non pas avec ce qu'elle était sous la Restauration, encore moins avec la pairie anglaise ; il faut la comparer avec la pairie telle qu'on a voulu la constituer en 1831, conformément à l'esprit et au sens du Gouvernement de Juillet. La commission, chargée à cette époque d'examiner le projet de loi sur la pairie, disait dans son rapport : « Dans le « mécanisme d'un gouvernement monarchique et « constitutionnel, on ne saurait considérer la Cham-
« bre des pairs autrement que comme un pouvoir « modérateur chargé de maintenir, de conserver et « de rendre stable. Par cela même, il est pouvoir « intermédiaire, placé entre la couronne et la Cham-
« bre élective, pour prévenir la collision qui pour-
« rait éclater entre eux. »

« Ainsi donc, on voulait avoir dans la pairie un « pouvoir modérateur. Ces deux mots sont précieux, « car il est toujours difficile, dans ce monde, de don-
« ner, non pas de la modération au pouvoir, mais de « donner du pouvoir à la modération. Et c'est mal-
« heureusement ce qui manque à la Chambre des « pairs. Elle ne demanderait pas mieux, assurément, « que de modérer les passions, mais elle ne le pour-
« rait pas. Qui peut croire, en effet, que, s'il y avait « collision entre la couronne et la Chambre élective, « la Chambre des pairs, telle que nous l'avons, « pourrait s'entremettre entre les deux pouvoirs et « les contenir, comme un puissant arbitre ? Le vou-

« drait-elle, à l'égard de la couronne, le pourrait-elle, « à l'égard de la Chambre des députés ? La Chambre « des pairs, telle qu'elle a été instituée, semble faite « pour représenter l'expérience et la sagesse de la « société plutôt que pour en représenter la force. « C'est une vertu plutôt qu'un pouvoir. »

Et l'auteur se fait alors l'écho de quelques-unes des plaintes éloquentes et consciencieuses que la pairie fait entendre tous les ans. Quelle part a-t-elle dans la discussion du budget ? Elle le discute, sans pouvoir l'amender. Et cependant, s'il est de règle, d'après la charte, que la Chambre des députés discute la première le budget, il n'est inscrit nulle part qu'elle le discute seule. Pourquoi, dans un autre ordre d'idées, le gouvernement a-t-il parfois nommé pairs des députés qui avaient échoué devant les électeurs et pourquoi la Chambre des pairs a-t-elle semblé devenir l'asile des disgrâciés de l'urne électorale ? pourquoi, si un député a donné la démission de ses fonctions, pour cause d'infirmités qui l'empêchent de prendre part aux délibérations, est-il nommé plus tard pair de France ? Est-ce pour le guérir ? ou bien, y a-t-il des infirmités qui ne sont pas de mise à la Chambre des députés et qui le sont à la Chambre des pairs ? Pourquoi, à côté de la Chambre des députés, qui exclut les préfets de son sein, la Chambre des pairs voit-elle le banc préfectoral s'étendre tous les ans ? Si les préfets sont exclus de la Chambre des députés parce qu'ils ne sont pas censés être assez indépendants, veut-on dire, en les admet-

tant à la Chambre des pairs, que l'indépendance y est moins nécessaire ?

Les craintes de 1831 ne se sont que trop réalisées, et, faute de suppléer à la faiblesse de l'institution par le choix judicieux des hommes, on a ruiné la pairie. Mais, continue Saint-Marc Girardin, si nous n'avons pas une pairie, est-ce uniquement à l'abolition de l'hérédité qu'il faut s'en prendre ? Il y a eu, selon lui, en 1831, un plus grand mal que la perte de l'hérédité. C'est que, tout en lui ôtant l'hérédité, on l'a laissée, pour le reste, telle qu'elle était ; c'est qu'on lui a enlevé le principe de sa puissance en conservant soigneusement les contre-poids destinés à contrebalancer et à contenir cette puissance ; la pairie était un corps qui avait sa force, et qui avait aussi ses limites. On a détruit la force et maintenu les limites. Etil explique ainsi cette grave erreur de la loi de 1831. M. Guizot disait dans son discours (1) : « La pairie réside dans trois éléments, trois conditions : par la nomination royale, elle est monarchique et fortifie le gouvernement ; par le nombre illimité de ses membres, elle s'adapte bien à la monarchie constitutionnelle et tient bien sa place dans le jeu des trois pouvoirs ; par l'hérédité, elle est monarchique et libérale en même temps ; elle est politique. Si vous détruisez l'un de ces trois éléments, l'une de ces trois conditions, vous portez atteinte à la monarchie constitutionnelle, à son jeu libre et complet. Les trois conditions sont néces-

1. Procès-verbaux de la Chambre des députés, 1831.

saïres l'une à l'autre, elles forment un système complet, et si vous en retranchez une partie, il faut alors, à ce système mutilé, en substituer un autre : il faut ne rien changer ou changer tout. Remarquez, en effet, que, dans le système de la pairie héréditaire, c'est l'hérédité qui est l'élément fondamental, et que les deux autres éléments ne sont que des précautions contre l'ascendant même de l'hérédité. Une pairie héréditaire, qui serait limitée par le nombre ou qui élirait elle-même ses membres, deviendrait bien vite maîtresse souveraine de l'Etat. Aussi, par la nomination royale, l'ancienne pairie dépendait du gouvernement et par l'illimitation de ses membres elle ne pouvait pas faire corps contre lui. Tout se trouvait par là dans un juste équilibre et la force de la pairie avait des contrepoids ; mais, quand, en 1831, on enleva à la pairie l'hérédité, et qu'on garda en même temps, la nomination royale et surtout l'illimitation du nombre, la vie lui devint impossible. Elle avait perdu ses racines et on voulait qu'elle ait encore de la sève. »

L'illimitation est, contre la pairie, une arme redoutable, expose plus loin Saint-Marc Girardin. Aussi cette arme n'est bonne que contre une pairie forte ; contre une pairie faible, elle n'est plus de mise. Les titres et les honneurs n'ont de prix que parce qu'ils ne peuvent pas appartenir à tout le monde et que tout le monde y prétend. Aussi sont-ils tous limités. Chaque dignité, chaque fonction a un nombre fixe de titulaires ; de là, quand un titre ou une fonction vient

à vaquer, il y a une compétition naturelle entre les divers candidats et cette brigue tourne au profit du titre même et de la fonction. Elle en vaut plus, étant vivement ambitionnée. Mais, qu'est-ce qu'un honneur que tout le monde peut avoir ? Et ici, qu'on ne parle pas des catégories ; les catégories ne sont pas une limite au nombre des pairs, elles sont une précaution contre la faveur et l'arbitraire, elles ne sont pas une force pour la pairie, elles sont seulement une défiance contre le pouvoir.

La limitation du nombre des pairs devait être une des compensations accordées à la pairie, en retour de l'hérédité. Sans avoir pour l'hérédité aucun regret superstitieux, il est impossible de ne pas faire remarquer que l'hérédité avait surtout pour mérite de donner à la Chambre des pairs une origine indépendante. A défaut de l'indépendance d'origine, si nécessaire aux pouvoirs politiques, il fallait, au moins, donner à la pairie l'importance qui s'attache aux titres exclusifs et limités. Et Saint-Marc Girardin conclut : « Ce qui fait, selon moi, la faiblesse de la « pairie, depuis 1831, c'est, qu'ayant perdu l'élément « principal de sa constitution, elle a gardé les deux « autres ; c'est qu'ayant été changée sur un point et « sur le plus essentiel, elle n'a pas été changée sur « tous les autres ; il fallait une réorganisation complète, on s'est borné à un retranchement ; mais « c'est la tête qui a été retranchée. »

Le seul élément nouveau que le législateur de 1831 ait introduit dans l'organisation de la pairie, c'est le

système des catégories ; mais, les catégories ne peuvent certes pas remplacer l'hérédité. Elles n'en ont pas l'efficacité génératrice ; elles empêchent tel ou tel homme d'être pair ; mais elles ne font pas que le pair nommé soit plus fort et plus puissant. Elles agissent en dehors de l'institution, elles n'agissent pas au dedans ; elles préservent du mal, elles ne font pas le bien. Leur effet sur la pairie a laissé bien des désillusions ; on voulait, à l'aide de la pairie, avoir une aristocratie constitutionnelle, on eut, par le vice inhérent aux catégories, une hiérarchie de fonctionnaires retraités. Où sont dans la pairie ces situations permanentes, élevées, qu'appelait M. Guizot ? Cette classe d'hommes, qui font habituellement et nécessairement des affaires publiques leur étude, leur état, est-ce la classe des fonctionnaires publics ? Rien, dans leur formation antérieure ni dans le but qu'ils poursuivent, ne les prépare à la vie politique. Ce sont, peut-être, d'excellents administrateurs, ce ne sont pas des hommes politiques. Et la Chambre des pairs, il faut le reconnaître, semblait organisée de manière à avoir le moins d'hommes politiques possible et le plus de fonctionnaires publics. Ceux-ci, pour devenir pairs de France, n'avaient qu'à laisser faire le temps et à ménager les bonnes grâces du ministère. Le temps et le savoir faire faisaient les frais de la candidature. Quant aux premiers, rien ne les portait naturellement à entrer dans la Chambre des pairs ; tout, au contraire, les en écartait. De là, un grand inconvénient pour la Chambre des pairs :

n'étant pas recherchée par les hommes politiques, elle ne pouvait être une assemblée politique. Cette aristocratie constitutionnelle, souhaitée par Guizot, ce n'est pas dans son sein qu'elle se formera. Un des premiers effets de la constitution de la pairie, en 1831, et de l'établissement des catégories fut d'écarter de la Chambre haute les hommes politiques et cette jeunesse aristocratique, que le Luxembourg autrefois s'appropriait, et qui, chassée du Luxembourg par l'abolition de l'hérédité et la non électivité de la pairie, avait dû se réfugier dans la Chambre des députés. On n'avait pas voulu qu'elle fût là où elle devait être ; elle s'était placée là où on ne voulait pas qu'elle fût.

Un autre inconvénient des catégories, et un des plus graves, c'est qu'elle ne rattachait, en aucune façon, l'origine de la Chambre des pairs à l'élection populaire. Le malheur de la Chambre des pairs, en effet, depuis l'abolition de l'hérédité, c'est que, n'ayant plus ses racines en elle-même, elle ne les avait pas non plus dans le pays. Si nous parcourons les catégories, quels étaient les liens nécessaires que nous rencontrons entre le pays et les fonctionnaires admissibles à la pairie ? Cependant, ces liens qui existent entre un homme et une ville ou un département, sont fort importants de nos jours. Le Gouvernement ne touche pas seulement la société par les autorités constituées, il la touche par des influences reconnues ; telles que les députés, les membres des Conseils généraux, les maires, etc. Et l'ascendant qu'ont ces fonction-

naires électifs contribue beaucoup à l'ascendant du Gouvernement. Il est donc à désirer que les membres des Chambres aient chacun leur cercle d'action et d'influence. Mais, quelle action veut-on que puisse avoir un lieutenant général qui, sorti à 20 ans de son département pour entrer à Saint-Cyr, a, depuis ce temps, servi honorablement dans l'armée et est toujours resté loin de ses compatriotes. Il faut en dire autant, et même plus, de la plupart des fonctionnaires compris dans les catégories. Leurs fonctions leur ôtent, pour ainsi dire, toute influence locale et les séparent du pays, plutôt qu'elles ne les y rattachent. « Il y a tel savant, connu de l'Europe entière, qui n'aurait pas deux voix dans son département ».

Du reste, les fonctions qu'occupent les futurs pairs ne préparent pas à la vie politique. Ils y sont appelés, sans y être voués ; et c'est là encore, pour la Chambre des pairs, une cause d'affaiblissement comme pouvoir politique. « M. de Francaleu, dit St-Marc Girardin, « avait 50 ans quand lui vint le talent de faire des vers. « Avec le système des catégories, c'est à 50 ans aussi « que viendra aux candidats à la pairie le talent de « faire des lois. » Il en serait autrement si on trouvait le moyen de lier plus directement la pairie aux fonctions électives et si la pairie, au lieu d'être l'accessoire d'une fonction, devenait un but principal. Alors, il y aurait des hommes politiques qui se prépareraient spécialement à la pairie ; alors, la pairie redeviendrait une assemblée politique.

Cette idée conduit Saint-Marc Girardin à recher-

cher quels sont les moyens de remédier au dépérissement progressif de la pairie. Il passe alors en revue un certain nombre de modes de recrutement, qui ne présentent plus aujourd'hui qu'un intérêt tout relatif et auxquels nous ne nous arrêterons pas. Nous devons signaler, cependant, l'œil attentif avec lequel il regarda les Conseils Généraux. Comme Odilon-Barrot en 1831, il semble pressentir qu'on en tirera quelque chose un jour, et c'est à eux qu'il voudrait, dès cette époque, confier le soin de présenter les candidatures.

L'appel pressant qu'adressait, en terminant, Saint-Marc Girardin, d'entreprendre de suite la réforme de la pairie, ne fut pas entendu. Ce n'était pas un des moindres dangers du mal que l'indifférence qu'il inspirait. Le rôle effacé qu'avait joué depuis 1831 la Chambre des pairs, avait détourné d'elle l'attention populaire. Le cri d'alarme de Saint-Marc Girardin demeura sans écho. Et la pairie de France, oubliée, même avant sa mort, disparut dans la tourmente de 1848, sans aucune protestation, sans un regret !...

DEUXIÈME PARTIE

Composition et organisation de la Chambre des pairs.

CHAPITRE I

Formation de la Chambre des pairs (1).

Il y avait, sous l'empire de la charte de 1814, deux moyens de devenir pair de France : la nomination royale et l'hérédité.

« La nomination des pairs, dit l'article 27 de la charte, appartient au roi ; leur nombre est illimité, il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires. »

1. Voir *Manuel de la Pairie*, *passim*.

La couronne s'était donc réservée, exclusivement, la nomination des pairs. La Commission qui avait été chargée par le Sénat, lors de la chute de l'Empire, de préparer un projet de constitution, réglementait d'une façon différente le recrutement de la seconde Chambre. Elle avait, surtout, accordé une part exorbitante à la position politique et aux intérêts privés des membres actuels du Sénat. Le nombre des titulaires était fixé à 100. Les sénateurs en exercice composaient seuls l'assemblée ; ils s'attribuaient un autre bénéfice et proclamaient héréditaire la dignité de chacun d'eux, faveur qu'ils n'avaient jamais pu obtenir de Napoléon. Bien plus, en cas d'extinction des titres, le roi ne pouvait nommer à la place vacante que sur une liste de trois candidats, élus par les collèges électoraux et présentés par le Sénat lui-même. Enfin, on leur garantissait leurs dignités, leurs titres et leurs traitements. C'était, comme on l'a dit, « une constitution de rentes » plutôt qu'une constitution politique que le Sénat avait élaborée. On sait le cas qu'en fit Louis XVIII. Il se réserva, seul, le droit de choisir les pairs et de les faire, à sa volonté, à vie ou héréditaires. Le choix du roi était absolument libre, il pouvait désigner qui bon lui semblait, pour faire partie de la Chambre haute. En fait, la Chambre des pairs se composa des principales notabilités qui s'étaient formées, sous le gouvernement impérial, par la fortune des armes. L'ancien Sénat conservateur compta, dans la première promotion de pairs, 86 de ses membres. Elle comprit aussi tous les héri-

tiers, au nombre de 58, des pairies reconnues, sous le dernier roi de l'ancienne monarchie — de plus, quelques pairs ecclésiastiques, choisis parmi les cardinaux et archevêques —, enfin, un certain nombre de gentilshommes et de notabilités ou d'anciens membres de la Chambre des députés, que l'intérêt ministériel éleva à cette éminente position.

Bien que le choix du roi ne fut soumis à aucune condition, il ne pouvait, cependant, porter que sur des citoyens français. Et, si le gouvernement avait voulu récompenser les services rendus au pays par un étranger, en lui conférant le titre de pair, le candidat devait obtenir, d'abord, la grande naturalisation.

Une ordonnance du 4 juin 1814, promulguée le même jour que la charte, portait en effet :

« Article premier : Conformément aux anciennes constitutions françaises (ordonnances des rois, citées dans le préambule), aucun étranger ne pourra siéger, à partir de ce jour, ni dans la Chambre des pairs, ni dans la Chambre des députés, à moins que, par d'importants services rendus à l'Etat, il n'ait obtenu de nous des lettres de naturalisation, vérifiées par les deux Chambres. »

Les dispositions de cette ordonnance furent implicitement confirmées par la loi du 14 octobre 1814 sur la naturalisation. L'obtention de ces lettres de grande naturalisation n'était pas soumise à la condition de résidence, pendant dix années, prescrite pour la naturalisation ordinaire. Il s'agissait d'un

acte émanant de l'omnipotence du pouvoir parlementaire. C'était une espèce de loi privée, bien qu'elle ne fût pas rendue dans la forme ordinaire des lois. La formule, adoptée par la Chambre des pairs pour la vérification des lettres de ce genre, était celle-ci : « La Chambre des pairs, après avoir entendu la lecture des lettres de grande naturalisation, avec plénitude des droits de citoyen français, obtenues par le sieur X..., conformément à l'ordonnance du 4 juin 1814 relative aux étrangers, où le rapport de sa Commission spéciale et après en avoir délibéré en la forme accoutumée, déclare lesdites lettres vérifiées et ordonne qu'elles seront transcrites sur ses registres » (1).

Une exception existait, cependant, à la règle que tous les pairs devaient être nommés par le roi. Elle concernait les membres de la famille royale.

Ils étaient pairs, par le droit de leur naissance, formant ainsi, écrit Mahul (1) dans son ouvrage sur la *Constitution politique de la monarchie française*, « un lien étroit entre la couronne et la pairie ».

« Toutefois, ajoute-t-il, comme l'intérêt public, aussi
« bien que les convenances, exigeaient que le roi
« conservât l'intégralité de l'autorité paternelle sur sa
« famille, il était statué que les princes ne pouvaient
« prendre séance à la Chambre, que de l'ordre du roi,

1. Voir : Bull. 2^e sem. de 1838, nos 7501 à 7503.

1. Mahul. *Constitution politique de la monarchie française* (1830). Titre III, p. 290 et sq.

« exprimé, pour chaque session, par un message. Et
« comme l'histoire raconte que les factions ont quel-
« quefois élu leurs chefs, jusque sur les marches du
« trône, la charte, voulant réserver au roi un moyen
« efficace de paralyser les forces qu'elles auraient pu
« tirer de cette position, avait frappé de nullité tout
« ce qui serait fait en présence d'un prince du sang
« royal, introduit dans la Chambre des pairs, sans
« l'expresse volonté du roi. »

Bien qu'aucune condition, autre que la qualité de Français, ne fut exigée par la charte pour entrer dans la pairie, diverses considérations de fait, mise en pratique des principes qui avaient inspiré la création de la Chambre des pairs, intervenaient dans le choix du gouvernement. Outre la récompense des services rendus à l'Etat, on voulait faire de la Chambre haute la représentation d'une aristocratie, aristocratie de naissance, sans doute, aristocratie de fortune surtout.

Pour constituer cette aristocratie puissante et riche, qui put tenir tête aux empiétements de la Chambre populaire, deux moyens furent employés : la fonction de pair devint héréditaire ; une situation de fortune importante fut exigée des aspirants à la pairie.

La première de ces considérations fit l'objet de l'ordonnance du 19 août 1815, sur l'hérédité de la pairie.

La seconde trouva sa réalisation dans l'ordonnance du 24 août 1817, sur l'établissement des majors. Enfin, pour compléter l'ensemble, des titres de

noblesse variés furent octroyés, par l'ordonnance de nomination, afin d'illustrer davantage, si possible, les membres de la Chambre haute.

La charte de 1814 laissait au roi la faculté de nommer les pairs héréditairement ou à vie. Déterminé par l'importance d'une mûre délibération sur le choix des pairs héréditaires et voulant se réserver la faculté de récompenser les dévouements et les services, le roi les nomma tous à vie, en 1814. Mais Napoléon, après le retour de l'île d'Elbe, ayant, à son tour, institué une pairie et l'ayant faite héréditaire, Louis XVIII dut, après Waterloo, nécessairement faire de même. C'est ce que résolut l'ordonnance du 19 août 1815.

« Voulant donner à nos peuples, disait-il (1), un nouveau gage du prix que nous mettons à fonder, de la manière la plus stable, les institutions sur lesquelles repose le gouvernement que nous leur avons donné, et que nous regardons comme le seul propre à faire son bonheur, convaincu que rien ne consolide plus le repos des Etats que cette hérédité des sentiments, qui s'attache, dans les familles, à l'hérédité des hautes fonctions publiques et qui crée ainsi une succession non interrompue de sujets, dont la fidélité et le dévouement au prince et à la patrie sont garantis par les principes et les exemples qu'ils ont reçus de leur père. »

1. Ordonnance du 19 août 1815. Préambule.

« Ordonnons ce qui suit :

Article premier : La dignité de pair est et demeure héréditaire, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, dans la famille des pairs qui composent actuellement notre Chambre des pairs. La même prérogative est accordée aux pairs que nous nommerons à l'avenir. »

Le roi se réservait, en outre, dans le cas où la ligne directe viendrait à manquer dans la famille d'un pair, le droit d'autoriser la transmission du titre dans la ligne collatérale qu'il lui plairait de désigner ; auquel cas, le titulaire, ainsi substitué, jouirait du rang d'ancienneté de la pairie dont il se trouverait revêtu. C'est ainsi que le comte de Sénonville fut autorisé à transmettre héréditairement sa charge au comte de Montholon, son beau-fils ; que le duc de Talleyrand passa la sienne à son frère, et que le duc de Richelieu en fit bénéficier l'aîné des fils du marquis de Jumilhac, son beau-frère.

L'hérédité de la pairie fut, sous la Restauration, l'objet de nombreuses et violentes discussions. L'opinion publique lui fut toujours hostile et, comme nous le verrons plus loin, la Révolution de 1830 lui fut fatale.

L'hérédité de la pairie était une première consolidation apportée à la puissance de la Chambre aristocratique. L'institution des majorats, établie dans le but de reconstituer la puissance terrienne, fut un second pas dans cette voie.

Le Code civil de 1804 avait maintenu la suppression des substitutions, prohibées par la Révolution. Napoléon les rétablit sous le nom de majorats. « L'objet de cette institution, disait-il, a été, non seulement d'entourer notre trône de la splendeur qui convient à sa dignité, mais encore de nourrir au cœur de nos sujets une louable émulation, en perpétuant d'illustres souvenirs et en conservant aux âges futurs l'image toujours présente des récompenses qui, sous un gouvernement juste, suivent les grands services rendus à l'Etat. »

Le décret de rétablissement distinguait deux sortes de majorats : ceux de propre mouvement, dont l'empereur faisait la dotation, et les majorats sur demande qui étaient composés de biens particuliers. Ces derniers étaient la condition de transmissibilité de certains titres nobiliaires.

La Restauration ne maintint que cette seconde sorte de majorats, et le fit dans un but un peu différent, nous l'avons vu, celui de rehausser l'institution de la pairie.

L'ordonnance du 25 août 1817 disposait que nul ne serait appelé à la Chambre des pairs, les ecclésiastiques exceptés, s'il n'avait préalablement constitué un majorat. Elle s'exprimait ainsi (1) : « Suivant l'article 896 du Code civil, les biens libres, formant la dotation d'un titre héréditaire, que nous aurions érigé en faveur d'un chef de famille, peuvent

1. Ordonnance du 25 août 1817.

être transmise héréditairement. Il nous appartient, soit pour récompenser de grands services, soit pour exciter une utile émulation, soit pour concourir à l'éclat du trône, d'autoriser un chef de famille à substituer ses biens libres, pour former la dotation d'un titre héréditaire que nous aurions érigé en sa faveur et la transmissibilité de ces biens et de ce titre à son fils, né ou à naître, et à ses descendants en ligne directe, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture. Prenant ces dispositions en considération et les rapprochant de celles de la charte constitutionnelle, relatives à l'érection d'une Chambre des pairs, et de notre ordonnance du 19 août 1815 (sur l'hérédité), nous avons reconnu que l'institution de la pairie héréditaire rendait nécessaire l'établissement de majorats, autorisés par les lois du royaume, dans les familles honorées de cette dignité, afin d'assurer, à perpétuité, à ceux qui seront successivement revêtus de la pairie, les moyens de la soutenir convenablement, comme il appartient aux membres du premier corps de l'Etat ».

« A ces causes, nous avons résolu de n'appeler, dorénavant, à la dignité de pair de France, que ceux qui auraient, préalablement, institué dans leur famille un majorat qui puisse devenir la dotation héréditaire de leur titre, ne doutant pas, d'ailleurs, que les pairs actuels ne s'empressent, ainsi que nous les y invitons, pour le plus grand avantage de l'état de la pairie et de notre service, à former de semblables majorats, toutes les fois que la disponibi-

lité et la situation de leurs biens le comporteront. »

« En conséquence, nous ordonnons :

« 1^o A l'avenir, nul ne sera par nous appelé à la Chambre des pairs, les ecclésiastiques exceptés, s'il n'a, préalablement à sa nomination, obtenu, de notre grâce, l'autorisation de former un majorat et s'il n'a institué ce majorat :

« 2^o Il y aura trois classes de majorats de pairs : ceux attachés au titre de duc, lesquels ne pourront être composés de biens produisant moins de 30.000 francs de revenu net ; ceux attachés aux titres de marquis et de comte, qui ne pourront s'élever à moins de 20.000 francs de revenu net ; et ceux attachés aux titres de vicomte et de baron, lesquels ne pourront s'élever à moins de 10.000 francs de revenu net. »

Les majorats de pairs étaient donc transmissibles à perpétuité, avec le titre de la pairie, au fils aîné, né ou à naître, du fondateur du majorat et à la descendance naturelle et légitime de celui-ci, de mâle en mâle, et par ordre de primogéniture, de telle sorte que le majorat et la pairie fussent toujours réunis sur la même tête.

Il ne pouvait entrer, dans la formation des majorats de pairs, que des immeubles, libres de toutes charges ou des rentes sur l'Etat, après qu'elles avaient été immobilisées.

Cependant, cette règle du majorat *préalable* ne fut pas absolue. L'ordonnance du 5 mars 1819, portant nomination de cinquante-neuf pairs, celle du

19 novembre 1819, nommant huit pairs et celle du 9 octobre 1823, établissant six paires nouvelles, dérogeaient à ces prescriptions. Elles spécifiaient : « Il est expressément dérogé, en faveur des pairs ci-dessus nommés, à la disposition de l'article 1^{er} de notre ordonnance du 25 août 1817. En conséquence, ils prendront immédiatement séance dans la Chambre des pairs, lors même qu'ils n'auraient pas encore institué le majorat exigé par l'article précité ».

« Devront, toutefois, lesdits pairs, pour jouir du bénéfice de notre ordonnance du 19 août 1815 et rendre la dignité de pair héréditaire dans leurs familles, instituer un majorat, au titre qui leur sera conféré par nos lettres patentes. Ils prendront, dans la Chambre, le rang du titre de pairie dont ils auront institué le majorat. Jusqu'à cette institution, ils prendront rang après le dernier pair antérieurement nommé et reçu, selon l'ordre de nomination de la présente ordonnance. »

Le ministère avait eu besoin de briser l'opposition de la Chambre des pairs et, pour obtenir un vote de confiance, il créait une fournée de nouveaux pairs, dont le principal titre consistait, souvent, dans la dépendance et la soumission aux ordres de ceux de qui ils tenaient leurs charges.

Comme l'hérédité, dont ils étaient le corollaire, les majorats furent vivement attaqués sous la Restauration. C'était, disait-on, un privilège odieux, puisqu'il dépouillait les enfants d'une même famille au profit d'un seul, un privilège immoral, car il per-

mettait à l'héritier qui en était investi de se jouer de ses créanciers et de leur soustraire sa fortune. C'était aussi lutter contre le nouvel ordre de choses et, dans un pays où l'égalité civile était devenue un principe dominant, lutter inutilement. L'institution des majorats ne survécut que fort peu de temps à la suppression de l'hérédité.

*
* *

La nomination des pairs se faisait par ordonnances royales. Sous la Restauration, ces nominations étaient collectives et une même ordonnance pouvait porter, par exemple, nomination de 154 pairs en 1814, de 82 pairs en 1815, de 60 pairs en 1819, et de 76 pairs en 1827. La loi du 2 décembre 1831, sur la pairie, modifia cette façon de procéder et prescrivit, dans son article 27, que les ordonnances de nomination de pairs seraient individuelles et qu'elles mentionneraient les services et indiqueraient les titres sur lesquels la nomination était fondée.

En exigeant qu'une ordonnance spéciale fût consacrée à chaque nomination, on voulut, vraisemblablement, empêcher le renouvellement des fournées de pairs dont la Restauration avait offert de fréquents exemples. Mais la prescription était bien illusoire, il faut en convenir, puisqu'elle n'empêcha pas, le 11 octobre 1832, une fournée de 62 pairs, et le 11 septembre 1835 une autre de 30 pairs seulement. Quant à la disposition, qui obligeait à mentionner les titres et services des divers candidats, elle n'était que la

mise en application du nouvel article 23, qui obligeait le roi, comme nous le verrons plus loin, à choisir les nouveaux membres de la Chambre haute dans diverses catégories, limitativement déterminées. Mais cette prescription demeura souvent lettre morte et l'ordonnance se contentait d'énoncer cette formule générale : « Considérant les services rendus à l'Etat par N... » Faut-il en faire un grief au gouvernement d'alors ? N'en va-t-il pas de même sous tous les régimes, et n'est-il pas des services rendus qu'on n'avoue pas et dont on ne peut faire étalage au grand jour !

Et puis, quelle sanction encourait le gouvernement, par suite de l'inexécution de ces instructions ; sans doute, l'ordonnance de nomination devait, comme toutes les ordonnances, être contresignée par un ministre dont la responsabilité politique se trouvait, par le fait même, engagée ; de plus, la Chambre des pairs, intéressée à ce qu'un homme, sans mission légale, ne vînt pas siéger dans son sein, devait refuser d'admettre tout nouvel élu qui ne serait pas porteur d'une ordonnance de nomination régulière ou qui ne remplirait pas les conditions exigées par la loi, pour avoir entrée dans l'assemblée ; mais, à la vérité, ce contrôle de la Chambre des pairs était moins une vérification qu'un simple enregistrement et il fallut une révolution pour qu'on accusât un ministre d'avoir revêtu de la pairie des hommes dont l'opinion publique ne ratifiait pas le choix.

Sous l'empire de la charte de 1814, la nomination royale n'était pas le seul moyen, nous l'avons dit, d'avoir accès à la pairie ; on pouvait aussi devenir pair de France par droit de naissance. Dans ce cas, les formalités d'admission étaient quelque peu différentes de celles ayant trait aux nominations ordinaires.

Le successeur d'un pair décédé devait, d'abord, se pourvoir près du roi pour obtenir son agrément, à l'effet de poursuivre sa réception ; ses titres étaient ensuite examinés par la Chambre des pairs, qui prononçait ou non son admission, suivant les cas (1).

*
* *

Les noms des nouveaux pairs, qu'ils le fussent devenus soit par nomination royale, soit par hérédité, étaient inscrits, par ordre de date, sur un registre matricule, intitulé : *Livre de la Pairie*, qui était déposé aux archives de la Chambre et confié à la garde du grand référendaire.

Des lettres patentes étaient délivrées aux pairs, en raison de leur élévation à la pairie. Elles portaient collation d'un titre, sous lequel devait être instituée chaque pairie. Ces titres étaient ceux de baron, comte, marquis et de duc. Le roi se réservait de changer, suivant son bon plaisir, le titre d'institution des pairies, en accordant un titre supérieur à celui de la

1. Ces diverses formalités seront décrites plus en détail au paragraphe qui traite de l'admission des nouveaux membres par la Chambre des pairs.

pairie originaire. Une ordonnance du 25 août 1817, sur la délivrance des lettres patentes, portant collation des titres de la pairie, disait : « Le garde des Sceaux, ministre de la Justice, fera expédier aux membres de la Chambre des pairs, sur la demande qui lui en sera faite, les lettres patentes portant institution du titre de pair de France, créé en leur faveur. Ces lettres patentes seront rédigées sur parchemin, contresignées par notre garde des Sceaux, visées par le président de notre Conseil des ministres et scellées du grand sceau.

« Elles contiendront : 1° La date de l'acte portant nomination de l'impétrant à la pairie et les motifs de cette nomination, s'il y en a d'énoncés en l'acte ;

2° Le titre affecté par nous à la pairie érigée en faveur de l'impétrant et qui déterminera son rang dans la Chambre ;

3 La concession du droit exclusif de placer ses armoiries sur un manteau d'azur, doublé d'hermine et de les timbrer d'une couronne de pair, au bonne d'azur, cerclé d'hermine et surmonté d'une houppe d'or. »

Ces lettres étaient publiées et enregistrées à la cour royale et au Tribunal de première instance du domicile du pair. Elles étaient, en outre, insérées au *Bulletin des lois* et transcrites, en entier, sur le livre de la pairie.

Une ordonnance du 31 août 1817, qui déterminait, pour les membres actuels de la Chambre des pairs, les titres d'institution de leur pairie, créait soixante-

quatre ducs, cinquante-deux marquis, quatre-vingt-six comtes, six vicomtes et cinq barons (1).

Le fils d'un duc et pair portait, de droit, le titre de marquis; celui d'un marquis et pair, le titre de comte, et ainsi de suite. Les fils puînés de tous les pairs portaient, de droit, le titre immédiatement inférieur à celui qui était attribué à leur frère aîné.

L'article 28 de la charte de 1814 concernait l'âge auquel les pairs avaient droit de siéger. Il édictait que « les pairs ont entrée dans la Chambre à 25 ans et voix délibérative à 30 ans seulement ».

« Une des conséquences du système de l'hérédité, dit Berriat de Saint-Prix (2), était de mettre, sur la « liste des pairs des enfants au berceau ou au collège. Il « fallait bien fixer l'âge auquel ils seraient appelés à « prendre une part réelle à la confection des lois. On « jugea convenable de les astreindre à une espèce de « stage de cinq ans, pour les habituer d'avance aux « discussions législatives. » Mais après la suppression de l'hérédité, cette disposition devint inutile, les pairs devant réunir certaines conditions de capacité qui exigeaient un âge supérieur à 30 ans.

Les pairs, de 25 à 30 ans, n'étaient pas réduits à

1. Cette ordonnance fixait également les droits auxquels étaient soumises les lettres patentes. Celles portant institution du titre de duc étaient payées 275 francs; le titre de marquis coûtait 200 francs, celui de comte 150 francs, de vicomte 100 francs, de baron 75 francs.

2. Berriat de Saint-Prix, *Commentaires sur la Charte*, p. 197.

un silence absolu. Leur suffrage, il est vrai, n'était pas compté, mais ils pouvaient exprimer leur opinion ; ils avaient voix consultative et le règlement leur reconnaissait le droit de faire des propositions. Enfin, ils jouissaient des privilèges attachés à la pairie et relevaient, notamment, de la juridiction de la Chambre des pairs, en cas de poursuites criminelles ou correctionnelles. C'est ainsi qu'il fut fait application de ces principes, lors du procès intenté à Montalembert, pour délit d'ouverture d'école libre.

*
* *

Après avoir vu comment étaient nommés les membres de la Chambre des pairs, nous devons dire quelques mots sur les causes qui provoquaient la perte de cette dignité.

Au premier rang, il faut mettre la perte de la qualité de Français. La charte exigeait, en effet, que tous les membres de la Chambre haute fussent Français de naissance ou, tout au moins, de grande naturalisation. En second lieu, la perte des droits civils et politiques entraînait aussi la déchéance des pairs ; et cette déchéance s'explique d'elle-même. Elle était, en troisième lieu, la conséquence de la démission. Celle-ci, après 1830, pouvait se produire de plein droit, par suite du refus de prêter le serment exigé par la loi du 31 août 1830. Cette loi était ainsi conçue : « Nul ne pourra siéger, dans l'une ou l'autre Chambre, s'il ne prête le serment exigé par la présente loi. Tout pair, qui n'aura pas prêté serment, dans le délai d'un

mois, sera considéré comme personnellement déchu du droit de siéger dans la Chambre des pairs ».

Lorsqu'il s'agit d'appliquer cette prescription, le vicomte d'Ambray et M. de Kergolay se refusèrent nettement au serment qui était, en somme, la ratification de la Révolution de 1830, en déclarant que leur conscience et leurs affections leur ordonnaient de s'abstenir de siéger dans la Chambre des pairs ; et ils se retirèrent. D'autres firent des réserves et déclarèrent qu'ils ne prêteraient serment que pour conserver la paix, pour assurer le bonheur de leur pays et le salut de la France.

Enfin, la qualité de membre de la Chambre des pairs pouvait se perdre par la déchéance proprement dite, prononcée par l'autorité souveraine.

C'est ainsi que, dès le retour de l'île d'Elbe, Napoléon annonça la dissolution de la Chambre des pairs. En 1815, par son ordonnance du 24 juillet, Louis XVIII déclara à son tour que vingt-neuf pairs ne faisaient plus partie de la Chambre. Les pairs étaient pourtant inamovibles ! Voici comment le roi essayait de justifier cette exclusion : « Il nous a été rendu compte, disait l'ordonnance (1), que plusieurs membres de la Chambre des pairs ont accepté de siéger dans une soi-disant Chambre des pairs, nommée et assemblée par l'homme qui avait usurpé le pouvoir de nos Etats, depuis le 20 mars jusqu'à notre rentrée dans le royaume. Il est hors de doute

1. Ordonnance du 24 juillet 1815. Préambule.

que des pairs de France, tant qu'ils n'ont pas encore été rendus héréditaires, ont pu et peuvent donner leur démission, puisque, en cela, ils ne font que disposer d'intérêts qui leur sont purement personnels. Il est également évident que l'acceptation de fonctions, incompatibles avec la dignité dont on est revêtu, suppose et entraîne la démission de cette dignité et, par conséquent, les pairs qui se trouvent dans le cas ci-dessus énoncé ont réellement abdiqué leur rang et sont démissionnaires, de fait, de la pairie de France. »

Etaient, cependant, exceptés de cette disposition ceux qui justifieraient n'avoir ni siégé, ni voulu siéger dans « la soi-disant Chambre des pairs », à laquelle ils avaient été appelés. C'est ainsi que plusieurs pairs firent une sorte d'amende honorable et donnèrent la plus ferme assurance de leur absolu dévouement à la royauté restaurée.

En 1830, après la Révolution de Juillet, la question de l'annulation des nominations faites par Charles X fut très discutée. Berryer combattit ces annulations comme une mesure de rétroactivité et une violation du principe fondamental de la société. Peton, après lui, se déclara partisan de la mesure. « La pairie, dit-il (1), la véritable pairie, s'indignait de cette odieuse intrusion. On a vu des membres de la Chambre vénale, pour obtenir le salaire de leur basse servilité, voter à découvert ces lois désastreu-

1. Procès-verbaux de la Chambre des députés, 1830,

« ses qui faisaient le désespoir du pays ; c'est donc
« un acte de bonne justice que de purger la Chambre
« des pairs de ces hommes qui avilissent sa dignité ».

Le général Sébastiani appuya ainsi la proposition :
« La nomination des pairs, sous Charles X, fut une
« usurpation de pouvoirs sur la Chambre. Elle a brisé
« le pacte social. On se récrie sur la proposition qui
« vous est faite de déclarer ces nominations nulles
« et non avenues. L'exemple n'est pas nouveau.
« Louis XVIII, en rentrant en 1815, n'a-t-il pas éliminé
« vingt pairs ? Lorsque vous venez de prendre une
« délibération qui déclare le trône vacant, en fait
« et en droit, vous pouvez certainement compléter
« cette opération, en écartant les pairs qui ont osé
« travailler à la destruction du pacte social. »

Berryer s'éleva vivement contre cet exemple :
« S'il fut mauvais, à vos yeux, dit-il, vous ne devez
« pas l'imiter. Quelle différence dans la position ; au
« roi appartient la nomination des pairs. Le roi a usé
« d'un droit, bien ou mal, en éliminant des pairs ; mais
« de quel droit la Chambre des députés interviendrait-
« elle sur la question de savoir si des pairs, nommés
« par le roi, doivent être, ou non, éliminés ? Qu'elle les
« accuse ; alors, c'est un procès fait aux personnes ;
« qu'ils soient jugés indignes de ce que l'autorité
« royale a fait pour eux, très bien ; mais, c'est au roi
« seul, c'est-à-dire au pouvoir royal, à les exclure. »

Cette opinion ne trouva pas de faveur et la motion, bien qu'illégale, fut votée,

Nous devons, avant de terminer cette étude sur la composition et le recrutement de la Chambre des pairs, jeter un coup d'œil sur les modifications apportées par le Gouvernement de Juillet à la charte de 1814 et aux principales ordonnances qui l'ont complétée. Lors de la Révolution de 1830 et de la révision de la charte, la question de la pairie ne laissa pas que de soulever de vifs débats. Mais, comme le temps pressait et que la Chambre haute n'avait pas fait d'opposition bien sérieuse au nouvel ordre de choses, l'examen de sa réorganisation fut remis à plus tard. C'est au cours de la session de 1831 que la discussion s'ouvrit. Il en sortit la loi du 29 décembre 1831. Elle modifiait la législation existante sur deux points principaux : elle supprimait, d'abord, l'hérédité de la pairie, que l'ordonnance du 19 août 1815 avait consacrée et, comme conséquence, elle rendait les majorats inutiles, en attendant qu'il fût interdit d'en établir de nouveaux.

En second lieu, elle limitait le droit qu'avait le roi de nommer pair qui bon lui semblait et l'obligeait à choisir, à l'avenir, les membres de la Chambre haute, parmi certaines catégories, limitativement déterminées.

En rédigeant la charte de 1814, Louis XVIII s'était réservé, nous l'avons vu, la faculté de rendre héréditaires les fonctions de membres de la Chambre des pairs. Cette alternative, pour la couronne, était le vice essentiel qui portait atteinte à la dignité de la Chambre des pairs et à son indépendance. Le pair à

vie n'était pas l'égal du pair héréditaire. Placé en présence de l'expectative de la pairie héréditaire, dompté par le plus sensible et le plus fort des liens, celui de l'amour paternel, il risquait de devenir l'instrument trop docile des volontés ministérielles. Cet inconvénient était incontestable et pouvait nuire au prestige de la Chambre haute, dont l'influence était déjà, par avance, rien moins que redoutable.

Aussi, après le retour de l'île d'Elbe, Napoléon conféra-t-il l'hérédité à tous les membres de la Chambre des pairs. Louis XVIII, lors de la deuxième Restauration, dut accepter le fait accompli. L'ordonnance du 19 août 1815 consacra, constitutionnellement, le nouvel état de choses.

Mais l'opinion publique n'avait jamais été favorable à cette institution. Ceux-mêmes, qui l'avaient le plus préconisée, revinrent sur leur appréciation première. On avait cependant fait valoir à l'appui d'excellentes raisons. Dans une monarchie héréditaire, disait-on en substance, l'hérédité d'une classe est indispensable pour servir de rempart à l'hérédité d'une famille. Pour donner un appui à la monarchie, il faut un corps intermédiaire.

Montesquieu l'exige, même dans la monarchie élective. « Partout, dit-il (1), où vous placez un seul
« homme, à un tel degré d'élévation, il faut, si vous
« voulez le dispenser d'avoir toujours le glaive en
« main, l'environner d'autres hommes qui aient un

1. Montesquieu. *De l'esprit des lois*, livre XI, ch. VI,

« intérêt à le défendre. L'expérience concourt ici
« avec le raisonnement et nul Anglais ne croira, un
« instant, à la stabilité de la monarchie anglaise, si
« la Chambre des pairs était supprimée. »

D'autre part, l'hérédité constitue la principale force de la pairie. Les pairs deviennent forts de l'indépendance qu'ils acquièrent, immédiatement après leur nomination. L'élément héréditaire, en mettant certaines familles au-dessus des faveurs de la cour, en fait, nécessairement, le centre d'une opposition d'autant plus solide qu'elle est calme et régulière.

Bref, selon le mot de Guizot, l'hérédité rend la pairie monarchique et libérale, en même temps que politique.

Mais, on n'institue pas, au milieu de la civilisation, l'hérédité d'une classe de citoyens. Une hérédité qu'on voudrait édifier, comme en 1814, sans qu'elle reposât sur une tradition respectable et presque mystérieuse, ne pourrait dominer l'imagination, les passions ne seraient pas désarmées; elles s'irriteraient, au contraire, davantage contre une inégalité subitement érigée, en leur présence et à leurs dépens.

Voilà pourquoi 1830 fut une protestation violente contre un état de choses, établi par le précédent régime, en dépit des avantages qui pouvaient en résulter pour le gouvernement général du pays. Malgré d'ardents défenseurs, dont nous avons rappelé précédemment les magnifiques plaidoyers, l'hérédité succomba. La nation, éprise d'égalité, se refusait à reconnaître, plus longtemps, les privilèges résultant de la naissance.

En abolissant l'hérédité de la pairie, on rendait les majorats à peu près sans objet. On ne les supprimait pas, cependant, et ce fut seulement la loi du 12 mai 1835 qui interdit d'en créer pour l'avenir. Quant à ceux qui existaient, cette loi ne pouvait les frapper, sans blesser des droits légitimes. On fit alors une distinction. Les majorats de propre mouvement, institués pour récompenser d'utiles services rendus à l'Etat, furent maintenus. Ils devaient faire retour à la nation en cas d'extinction de la descendance des titulaires. Quant aux majorats sur demande, — ceux des pairs, notamment, — on les considéra comme contraires à l'intérêt public ; leurs fondateurs eurent la faculté de les révoquer, car, tant que le majorat est dans les mains du fondateur, il n'y a pas, disait-on, droit acquis aux appelés. Cependant, une disposition de la loi maintint, pour tous les majorats sur demande, le droit de transmission à deux degrés, l'institution non comprise.

Cette réforme ne devait pas paraître assez radicale à l'Assemblée Constituante de 1848. La Révolution de Février avait aboli les titres de noblesse et l'hérédité. Celle de 1848 restreignit la dévolution des majorats aux appelés, nés ou conçus, lors de la promulgation de la loi de 1849. Les majorats sur demande étaient donc, cette fois, définitivement condamnés et leur disparition n'était plus qu'une affaire de temps.

L'hérédité ayant été abolie, il n'y avait plus, à partir de 1831, qu'un seul moyen de devenir pair, c'était

la nomination par la couronne. Comme sous l'empire de la charte de 1814, le nombre des pairs était illimité ; mais le roi n'était plus libre de conférer cette dignité à toute personne quelconque. La loi du 29 décembre 1831 avait posé des conditions et tracé des limites, dans lesquelles le droit de la couronne devait se renfermer.

Les catégories de personnes, aptes à être promues à la dignité de pairs, peuvent être rangées sous trois chefs distincts : les unes tirent leur capacité des services rendus au pays, les autres de leur notabilité intellectuelle, s'il est permis de s'exprimer ainsi, les autres, enfin, de leur fortune, de leur notabilité pécuniaires, combinées avec certaines autres conditions (1).

1. Voici, à titre d'indication, l'énumération des catégories établies par la loi du 29 décembre 1831 : « La nomination des membres de la Chambre des pairs appartient au roi, qui ne peut les choisir que parmi les notabilités suivantes :

1° Le président de la Chambre des députés et autres assemblées législatives ;

2° Les députés qui auront fait partie de trois législatures ou qui auront six ans d'exercice ;

3° Les maréchaux et amiraux de France ;

4° Les lieutenants-généraux, (appelés pendant la Révolution et sous l'Empire généraux de division) ;

5° Les ministres à département, c'est-à-dire spécialement chargés de quelque branche de l'administration publique ;

6° Les ambassadeurs, après trois ans et les ministres plénipotentiaires, après six ans de fonctions ;

7° Les conseillers d'Etat, après dix ans de service ordinaire ;

8° Les préfets de département et les préfets maritimes après dix ans de fonctions ;

9° Les gouverneurs coloniaux, après cinq ans de fonctions ;

En embrassant, d'un coup d'œil, les vingt et une catégories énumérées dans la note ci-dessous, on voit que six sont consacrées aux fonctionnaires administratifs, six à ceux de l'ordre judiciaire, trois aux fonctionnaires électifs ; deux aux officiers de l'armée,

10° Les membres des Conseils généraux électifs, après trois élections à la présidence ;

11° Les maires des villes de 30.000 âmes et au-dessus, après deux élections, au moins, comme membres du corps municipal et après cinq ans de fonctions de mairie (le nombre des villes de plus de 30.000 âmes, était de seize à cette époque) ;

12° Les présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes ;

13° Les procureurs généraux près ces deux Cours, après cinq ans de fonctions, en cette qualité ;

14° Les conseillers de la Cour de cassation et les conseillers maîtres de la Cour des comptes, après cinq ans, les avocats généraux près la Cour de cassation, après dix ans d'exercice ;

15° Les premiers présidents des Cours royales, après cinq ans de magistrature dans ces cours ;

16° Les procureurs généraux près les mêmes Cours. après dix ans de fonctions ;

17° Les présidents des Tribunaux de commerce, dans les villes de 30.000 âmes et au-dessus, après quatre nominations à ces fonctions ;

18° Les membres titulaires des quatre Académies de l'Institut. (En réalité, les Académies étaient au nombre de cinq : Sciences physiques et mathématiques, sciences morales et politiques, langue et littérature françaises (Académie Française), beaux-arts, et inscriptions et belles-lettres, (mais, cette dernière n'avait pas d'institution légale) ;

19° Les citoyens à qui, par une loi et à raison d'éminents services, aura été nominativement décernée une récompense nationale ;

20° Les propriétaires, les chefs de manufacture, de maison de commerce et de banque, payant 3.000 francs de contribu-

deux aux propriétaires qui réunissent quelques conditions accessoires, une aux notabilités scientifiques ou littéraires, une aux citoyens que la loi a déjà récompensés pour d'éminents services. Aucune n'admet, nominativement, les ecclésiastiques ; mais rien ne les empêche d'entrer à la Chambre des pairs, soit comme anciens députés, soit comme membres de l'institut, soit comme ayant mérité une récompense nationale.

Voilà les conditions de capacité nécessaires pour pouvoir être nommé pair de France, à partir de 1831. Il y a, au fond, dans ces articles, et surtout dans les trois derniers, toute l'histoire du pays. « Chacun, dit « Rossi (1), raisonnera à sa guise pour savoir si les « conditions sont trop larges ou trop étroites, per- « sonne ne niera, qu'en fait, il y a là l'histoire du pays, « quand on lit, en l'an de grâces 1836, que, pour pou-

tions directes, soit à raison de leurs patentes, depuis cinq ans, et lorsqu'ils auront été, pendant six ans, membres d'un Conseil général ou d'une Chambre de commerce ;

21° Les propriétaires manufacturiers, commerçants ou banquiers, payant 3.000 francs d'impositions, qui auront été nommés députés ou juges des Tribunaux de commerce, pourront, aussi, être admis à la pairie, sans autre condition.

Ces deux catégories comprennent, on le voit, les citoyens dont la notabilité repose sur une fortune considérable ;

22° Le titulaire, qui aura successivement exercé plusieurs des fonctions ci-dessus, pourra cumuler ses services dans toutes pour compléter le temps exigé dans celle où le service devait être le plus long.

Ces conditions d'admissibilité à la pairie pouvaient être modifiées par une loi.

1. Rossi. *Cours de droit constitutionnel*, tome IV.

« voir être membre de la Chambre des pairs il suffira
« d'être membre d'une académie ou d'être chef d'une
« grande maison de commerce et de payer un impôt
« à raison de la patente ».

« Certes, si un ancien pair, si Saint-Simon venait
« à ressusciter et à voir pareille chose, il en perdrait
« la tête ! »

Le système des catégories fut accepté de confiance en 1831 et presque sans discussion. C'était une barrière contre la faveur, cela avait suffi. On ne s'était pas demandé si les catégories donneraient une influence et une vigueur nouvelles à la pairie et compenseraient la suppression de l'hérédité. M. Béranger, dans son rapport, se contentait de dire que la Commission avait senti la nécessité de renfermer le choix de la couronne dans certaines limites destinées soit à prévenir l'erreur ou la surprise, soit à empêcher les nominations de faveur, soit à modérer certaines ambitions qui ne seraient justifiées par aucun service.

La Chambre des pairs et son rapporteur comprirent beaucoup mieux le danger des catégories, quand ils virent que leur effet serait de faire, de la Chambre des pairs, la retraite, presque nécessaire, de tous les fonctionnaires de l'Etat et d'appeler la pairie à représenter les emplois publics.

Il y a, en effet, entre les intentions de la discussion de 1831 et les effets des catégories, une bizarre contradiction. Dans la discussion, il est toujours question de grandes illustrations, d'hommes dont la patrie

se soit honorée dans tous les temps et qui joignent, à de grands services, une haute probité politique. « Le programme était beau, disait plus tard Saint-Marc Girardin (1), mais, quand on arrive aux faits, « c'est-à-dire aux catégories, que trouvons-nous? Des « règles sur la durée des services, trois ans comme « ambassadeur, dix ans comme conseiller d'Etat, dix « ans comme procureur général, etc. Ces services assu- « rément comportent fort bien l'illustration, mais ils « ne l'exigent pas. L'éclat et la gloire peuvent s'y join- « dre, ils n'en font pas nécessairement partie. On peut « être ambassadeur, on peut être lieutenant général, « on peut encore être procureur général, pendant dix « ans, sans être illustre. Ne nous laissons donc pas « tromper par l'ambiguïté des mots; la discussion sem- « ble demander de grands services aux candidats de « la pairie ; il ne s'agit, en somme, que d'un temps de « services, plus ou moins long, dans les fonctions « publiques. Vous vouliez, à l'aide de la pairie, avoir « une aristocratie constitutionnelle ; vous avez, par « le vice inhérent aux catégories, une hiérarchie de « fonctionnaires retraités. »

On ne pouvait porter plus juste appréciation sur les conséquences de l'établissement des catégories, dont la pairie se mourait, bien avant que 1848 vint mettre, officiellement, fin à son existence.

1. Saint-Marc Girardin. *Revue des Deux-Mondes*, novembre 1845.

CHAPITRE II

Organisation intérieure de la Chambre des pairs.

Après avoir étudié, dans le chapitre précédent, le recrutement de la Chambre haute et les conditions d'admission à la pairie, nous devons voir, maintenant, comment elle était organisée, en vue de remplir les fonctions qui lui étaient attribuées par la constitution.

Une ordonnance, rendue par Louis XVIII, le 4 juin 1814, en même temps qu'il promulguait la charte, affecta, à la Chambre des pairs, le palais du Luxembourg et nomma, en même temps, le vice-président et le grand référendaire de cette assemblée.

« Voulant, disait l'ordonnance, pourvoir à ce que la Chambre des pairs de France soit environnée, dès son entrée en fonction, de tout ce qui peut annoncer à nos sujets la hauteur de sa destination, nous avons déclaré, déclarons, ordonné et ordonnons ce qui suit (1) :

1. Ordonnance du 4 juin 1814.

« Article premier. — Le palais du Luxembourg et ses dépendances, telles qu'elles seront par nous désignées, sont affectés à la Chambre des pairs, tant pour y tenir ses séances, y déposer ses archives que pour le logement des officiers, ainsi que le tout sera par nous réglé et établi.

« Art. 2. — La garde du palais de la Chambre des pairs, celle de ses archives, le service de ses messagers d'Etat et d'huissiers, sont sous la direction d'un pair de France, choisi par nous, sous la dénomination de « grand référendaire » de la Chambre des pairs. »

Conformément à l'article 29 de la Charte, la même ordonnance nommait le comte Barthélémy, vice-président de la Chambre des pairs et le comte de Sénonville, grand référendaire.

Aux termes de l'article 21 de la Charte, la Chambre des pairs était convoquée, par le roi, en même temps que la Chambre des députés. La session de l'une commençait et finissait en même temps que celle de l'autre. La Chambre des pairs étant permanente de sa nature, la Charte avait dû tracer des règles précises pour prévenir l'action isolée de son pouvoir, qui ne saurait être légitime et complet qu'avec l'assentiment du trône et l'adhésion des députés du peuple.

Et pour parer à l'éventualité d'une réunion illégale, cet article ajoutait : « Toute assemblée, qui serait
« tenue, hors du temps de la session de la Chambre
« des députés est illicite et nulle de plein droit, sauf le

« seul cas où elle est réunie comme cour de justice
« et alors, elle ne peut exercer que des fonctions
« judiciaires. »

La convocation était faite par ordonnance royale mais, de plus, les pairs recevaient, individuellement, une lettre close du roi, contresignée par le chancelier de France et que leur transmettait le grand référendaire.

Dès que la Chambre était constituée, son bureau se rendait auprès du roi pour l'en informer. Elle en avisait également la Chambre des députés par un message.

La Chambre des pairs était présidée par le chancelier de France, nommé à vie par le roi. Le chancelier était, sous l'ancien régime, un des grands officiers de la couronne. Il était chargé du sceau royal et l'apposait aux chartes des souverains. Il présidait également à la transcription des chartes-lettres et édits des rois.

L'office de chancelier de France, qui avait été supprimé par la Révolution, fut rétabli par Napoléon. L'empereur nomma, en 1804, Cambacérès archichancelier et lui confia la charge de promulguer les lois et les sénatus-consultes organiques et de rédiger les actes de l'état civil, pour la famille impériale.

Sous la Restauration, M. Dambray, de 1814 à 1829, et M. de Pastoret, de 1829 à 1830, portèrent le titre de chancelier. Supprimée, en 1830, cette dignité fut rétablie peu après, en faveur de M. Pasquier qui la conserva jusqu'en 1848.

Les attributions du chancelier, en sa qualité de président de la Chambre des pairs, étaient nombreuses et importantes, et son influence sur la direction des débats était grande.

Il proclamait, au nom du roi, l'ouverture de chaque session, après le discours prononcé par le roi. Il était l'organe des communications que la Chambre pouvait et devait avoir avec le roi et la Chambre des députés.

La présidence de toutes les députations, grandes et petites, lui appartenait de droit. C'est lui qui portait la parole au nom de l'assemblée. Il maintenait l'ordre et faisait observer le règlement, il accordait la parole, posait les questions, proclamait le résultat des votes et prononçait les décisions de la Chambre. La minute de toutes les propositions de loi adoptées devait être signée par lui. Ces minutes étaient déposées aux archives et c'est à leur texte qu'il fallait recourir, s'il s'élevait une contestation sur l'authenticité d'une loi.

Le chancelier avait aussi une attribution très importante, (et en cela il se distinguait du président de la Chambre des députés); il nommait, dans certains cas, les commissions auxquelles était renvoyé l'examen des propositions et projets de lois.

D'autre part, le chancelier, en vertu de l'ordonnance du 23 mars 1816, était chargé de remplir, à l'égard des princes et princesses de la maison royale, les fonctions d'officier d'état civil. Les actes devaient être transcrits sur un double registre, déposé aux

archives de la Chambre des pairs. Enfin, il exerçait, par rapport aux membres de la famille royale, le rôle attribué aux juges de paix, dans les conseils de famille, à l'égard des autres Français. Il était alors assisté par le garde des archives de la Chambre des pairs, faisant fonctions de greffier.

En cas d'empêchement du chancelier, la présidence de la Chambre était dévolue à un pair, qui avait le titre de vice-président et qui était, lui aussi, nommé par le roi.

Un autre dignitaire de la Chambre des pairs était, nous l'avons vu déjà, le grand référendaire. Ses fonctions consistaient, outre la garde des archives et du palais, à transmettre aux pairs les lettres de convocation et à apposer le sceau de la Chambre sur tous les actes émanés d'elle. Il introduisait les pairs nouvellement nommés et délivrait les passe-ports et les certificats de vie, aux membres de la Chambre.

Mais, pour qu'une assemblée puisse valablement délibérer, il ne suffit pas qu'elle ait un président et un référendaire, il faut aussi qu'elle choisisse son bureau et qu'elle rédige son règlement : par l'installation du bureau, l'assemblée se constitue ; par l'établissement du règlement, elle définit les devoirs de son bureau et complète sa constitution.

Le bureau de la Chambre des pairs se composait du président, du vice-président et de quatre secrétaires. A l'ouverture de chaque session, le président appelait au bureau, comme secrétaires provisoires, les quatre plus jeunes pairs présents à la séance et ayant

voix délibérative. Dans la deuxième séance, au plus tard, la Chambre devait nommer, au scrutin de liste simple et à la majorité absolue, quatre de ses membres pour remplir, pendant le cours de la session, les fonctions de secrétaires. Les quatre secrétaires avaient séance au bureau ; la présence de deux au moins d'entre eux était nécessaire.

Les secrétaires étaient particulièrement chargés de veiller à la rédaction du procès-verbal ; ils observaient le résultat des votes, dans les délibérations et en rendaient compte au président, lorsqu'il les consultait ; ils tenaient note des votes dans le dépouillement des scrutins et faisaient lecture des projets de loi et autres actes et pièces soumis à la Chambre.

Le bureau formait la simple députation chargée de porter au roi les adresses votées par la Chambre. En outre, il faisait, de droit, partie de la grande députation.

Il est naturel et légitime qu'une assemblée délibère, elle-même, la loi intérieure à laquelle elle entend se soumettre. La Charte de 1814 laissa donc à la Chambre des pairs le droit d'élaborer son règlement ; elle trancha, toutefois, les questions concernant la nomination des président et vice-présidents, la publicité des séances, le vote des propositions d'initiative et des amendements.

Le règlement de la Chambre des pairs fut approuvé le 2 juillet 1814. De plus, un règlement loi, délibéré par les deux Chambres le 27 juin précédent et déter-

minant les rapports des trois grands pouvoirs de l'Etat, fut promulgué le 13 août de la même année.

L'acte additionnel suivit l'exemple de la Charte et, tout en laissant à la haute assemblée le soin de rédiger son règlement, il traça, comme elle, des limites au droit de proposition et d'amendement.

Sous la Monarchie de Juillet, le règlement de 1814 fut appliqué après avoir été révisé le 22 août 1830 et le 10 juin 1833.

Le règlement, et ce chapitre n'en est, en somme, que le développement, établissait l'organisation intérieure de la Chambre, déterminait les attributions du président et du bureau, réglait l'ordre des discussions et des votes, mentionnait les formalités à remplir pour la réception des nouveaux pairs, fixait les rangs, costumes et insignes de ses membres et édictait les peines disciplinaires qu'ils pouvaient encourir. Pour en terminer de suite sur ce dernier point, disons que les assemblées ont eu, de tout temps, le droit de discipline sur leurs membres et elles exerçaient ce droit en vertu du règlement. Mais le règlement de la Chambre des pairs semblait à peine admettre que l'ordre put être troublé au Luxembourg ; il employait des termes voilés et pudiques pour parler des cas où un membre de la haute assemblée mériterait une peine disciplinaire. Les articles 36 et 37 étaient ainsi conçus : « Le président interrompt l'opinant qui s'écarte de la question, qui enfreint quelque disposition du règlement, qui blesse, en quelque manière que ce soit, ou les convenances

générales ou les égards dus à la Chambre et aux membres qui la composent. Le président *peut même* rappeler l'opinant à l'ordre, s'il le juge convenable, ou, en cas de réclamation, consulter la Chambre sur la question de savoir si l'opinant s'est mis ou non dans le cas d'un rappel à l'ordre. »

Ceux-ci n'étaient insérés au procès-verbal, qu'autant que la Chambre l'avait expressément décidé et que sa décision n'avait pas été révoquée, dans le cours de la séance.

Le règlement ne prévoyait aucune autre peine disciplinaire.

Quant à la police du palais du Luxembourg et de ses dépendances elle appartenait, nous l'avons déjà dit, au grand référendaire, sous l'autorité de la Chambre.

Les assemblées délibérantes ne travaillent pas toujours en corps. Il est d'usage, pour la préparation de l'œuvre législative, de les diviser en un certain nombre de bureaux, sortes de chambres au petit pied, où s'élaborent les textes que l'on soumettra ensuite à l'assemblée entière.

La division des assemblées en bureaux, pour l'examen préalable des affaires, est plus ancienne que la Révolution.

On trouve cette règle déjà établie dans les Etats Généraux et les assemblées de notables tenus sous l'ancien régime.

Sous le Consulat et l'Empire, cette division n'existait cependant pas. La Chambre des pairs de la Res-

tauration revint, sur ce point, à la tradition. Son règlement portait, en effet, qu'après l'élection des secrétaires et au plus tard dans les trois jours de l'ouverture de la session, la Chambre se partagerait en bureaux. Cette division s'opérait par la voie du sort.

Pendant les premières années de la Restauration, la Chambre des pairs n'ayant que 154 membres se divisait en six bureaux de 24 membres chacun. En 1827, le nombre des pairs se trouvant porté à 334, par une résolution du 8 février 1828, la Chambre créa sept bureaux de 48 membres chacun. Sous la Monarchie de Juillet, bien que le nombre des pairs ne s'élevât pas au-dessus de 316, le nombre des bureaux resta fixé à sept.

Chaque bureau se choisissait, à la majorité absolue, un président et un secrétaire. Les bureaux étaient renouvelés en entier, chaque mois. Tous les articles du règlement intérieur de la Chambre, relatifs aux formes et à l'ordre des discussions, étaient applicables aux opérations qui avaient lieu dans les bureaux. Les secrétaires prenaient de simples notes, sans rédiger de procès-verbal. Ces notes servaient de renseignement, quand on jugeait à propos d'y avoir recours. Chaque bureau nommait un membre pour faire partie du comité des pétitions.

A l'examen des bureaux s'ajoutait celui des commissions. Nos premières assemblées n'avaient pas de commissions, dans le sens ou nous l'entendons aujourd'hui, c'est-à-dire, chargées d'approfondir un

ou plusieurs projets déterminés; elles confiaient à des assemblées, dont les attributions étaient plus étendues que celles de nos commissions, à des « comités », l'étude préalable de toutes les affaires. Mais les comités, ayant des attributions mal définies, deviennent promptement dangereux pour l'indépendance d'une assemblée et le fameux Comité de Salut Public en fut un exemple remarquable autant que désastreux. Instruite par l'expérience, la Restauration ne confia qu'à des commissions temporaires l'examen des projets et propositions de loi.

Le règlement intérieur de la Chambre des pairs disait à cet égard : « La distribution de la Chambre
« en bureaux n'empêche pas la Chambre, toutes les
« fois qu'elle le juge convenable, de nommer des
« commissions spéciales, dont les fonctions cessent
« quand l'affaire pour laquelle elles ont été nommées
« est terminée ». Quant à leur nomination, voici comment elle se faisait. Lorsqu'il avait été décidé que la proposition ou la résolution serait renvoyée à une commission, le président consultait la Chambre pour savoir si elle entendait la nommer elle-même ou en confier le choix au président. Dans ce dernier cas, le président désignait et proclamait, séance tenante, les membres de la commission; dans le premier, la Chambre fixait le jour où il serait procédé, dans les bureaux, à leur nomination (art. 16 du règlement). C'était le mode anglais, qui laissait facultativement la nomination des commissions au président de l'assemblée, alors que le système employé dans la

Chambre des députés était, obligatoirement, celui de la nomination dans les bureaux. On craignait, peut-être, de donner une trop grande influence au président; cependant, avec cette réserve que la nomination ne lui était donnée que facultativement, on n'avait guère à redouter qu'il apportât de la partialité dans ses choix, car il pouvait craindre de voir la Chambre lui refuser, pour l'avenir, l'exercice de cette prérogative.

La discussion des rapports des commissions s'effectuait dans l'ordre de date des renvois faits par la Chambre aux bureaux, à moins que, pour des causes importantes, celle-ci ne jugeât à propos d'intervertir cet ordre. Toutefois, la priorité était réservée aux rapports relatifs aux lois proposées par le roi; l'ordre du jour n'appelait qu'ensuite les rapports des commissions sur les propositions qui avaient été renvoyées par l'autre Chambre.

Nous voyons, par ce qui précède et par la nature même des pouvoirs de la Chambre des pairs, qui ne pouvait légiférer sans le concours du pouvoir royal et de la Chambre des députés, que les rapports avec ces deux autres portions essentielles de la puissance législative étaient indispensables, pour arriver à donner aux textes votés le caractère d'une loi; ces rapports étaient prévus et réglementés.

Les règlements du 28 juin et du 13 août 1814, concernant les relations des Chambres avec le roi et entre elles, déterminaient minutieusement dans quelles formes elles avaient lieu. Ils établissaient

une procédure distincte pour les proclamations, les messages et les communications du roi.

Les proclamations du roi étaient portées aux Chambres par des commissaires, qui devaient être reçus au haut de l'escalier, et introduits, dans la Chambre des pairs, par le grand référendaire.

Les proclamations étaient remises au président qui en faisait lecture, toute affaire cessante.

Les messages du roi, contenant les propositions de loi, étaient présentés aux Chambres par les ministres, qui pouvaient être assistés de commissaires envoyés par le roi. Le roi communiquait avec la Chambre des pairs et cette Chambre communiquait avec le roi par le chancelier et, en son absence, par le vice-président. Les rapports des Chambres entre elles se faisaient par l'intermédiaire de leurs présidents, qui confiaient leurs lettres à des messagers d'Etat, précédés de deux huissiers.

Enfin, les adresses que les Chambres faisaient au roi, lui étaient remises par une grande ou par une simple députation, suivant qu'il plaisait à Sa Majesté.

La Chambre des pairs étant un corps constitué autonome, il était assez légitime qu'elle s'assurât de la question de savoir, lorsqu'un nouveau membre était désigné, s'il remplissait bien les conditions voulues pour prendre rang dans l'assemblée et si, d'autre part, sa nomination était régulière. Elle vérifiait, en quelque sorte, les pouvoirs du nouvel arrivant.

On sait que les pairs étaient nommés par le roi

et que leur nombre était illimité. Cette nomination royale, sur laquelle personne ne pouvait revenir, rendait, il est vrai, assez illusoire le droit pour la Chambre de vérifier les pouvoirs et les titres des nouveaux membres. Son rôle se bornait donc à un simple entérinement des lettres de nomination, plutôt qu'à une vérification proprement dite.

Lorsqu'un pair était nommé, il adressait au chancelier ses lettres de nomination. Celui-ci en informait la Chambre dans sa plus prochaine séance. Trois pairs, désignés par la voie du sort, étaient alors chargés de vérifier ces lettres, ainsi que l'âge du nouveau pair ; car il fallait 25 ans pour avoir entrée dans la Chambre, sauf pour les princes du sang qui pouvaient siéger à 21 ans. La Commission faisait son rapport séance tenante ; s'il ne s'élevait pas de réclamations, le président ordonnait que le nouveau pair serait reçu dans la séance suivante.

Au jour dit, immédiatement après la lecture du procès-verbal, le chancelier annonçait que le nouveau pair demandait à être admis. Deux membres de la Chambre allaient le recevoir et rentraient avec lui, précédés de deux huissiers. Le garde des registres donnait alors lecture des lettres de nomination. Après cette lecture, pendant laquelle le nouveau pair se tenait debout, il prêtait serment (1) et allait prendre place parmi ses collègues.

1. Ce serment était ainsi conçu : « Je jure d'être fidèle au roi, d'obéir à la charte constitutionnelle et aux lois du

Mais à partir de 1815, la pairie étant devenue héréditaire, les conditions de vérifications des titres se trouvaient quelque peu modifiées. C'est à l'occasion de ce changement que fut rendue l'ordonnance du 23 mars 1816, qui déterminait les formes d'admission des pairs, appelés dans la Chambre par droit d'hérédité. « Voulant, disait Louis XVIII, à l'exemple des rois, nos prédécesseurs, pourvoir à tout ce qui peut rehausser la pairie héréditaire, créée par notre ordonnance du 19 août 1815, nous avons jugé qu'il importe que ceux qui sont appelés à la pairie par leur naissance soient, avant d'être admis à l'honneur d'exercer leurs droits, reconnus dignes d'en remplir les hautes et importantes fonctions ». Et l'ordonnance contenait, en substance, les prescriptions suivantes : Au décès d'un pair, son successeur à la pairie devait se pourvoir, près du roi, pour obtenir son agrément à l'effet de poursuivre sa réception. Il présentait ensuite sa requête à la Chambre des pairs. Elle était accompagnée des actes établissant son droit à la pairie, ainsi que d'une liste de douze pairs, choisis par lui pour lui servir de garants. La requête et les pièces étaient déposées aux archives, puis, lues à la Chambre des pairs. Il était alors nommé, par la voie du sort une commission de trois membres chargée de procéder à la vérification des justificatifs, et, les titres étant jugés valables par la

« royaume et de me conduire en tout, comme il appartient à
« un bon et loyal pair de France. »

Chambre, il était choisi, au sort, six pairs sur les douze portés dans la liste présentée par le nouveau pair. Le président interrogeait les six pairs séparément et leur demandait de déclarer sur leur honneur, si le nouveau pair était digne d'être admis à prêter serment et à prendre séance. Sur leur déclaration affirmative unanime et signée d'eux, la Chambre fixait un jour pour la réception du nouveau pair, laquelle avait lieu suivant les prescriptions du règlement dont nous avons parlé précédemment.

Lorsque la déclaration n'était pas unanime, le président en rendait compte à la Chambre et la réception pouvait être ajournée. C'était donc, en somme, une vérification des droits et des aptitudes de ses nouveaux membres que la Chambre exerçait et, lorsque la loi du 27 décembre 1831 eut déterminé les catégories dans lesquelles le roi pouvait choisir les pairs, leur droit s'étendait à vérifier si ce choix était conforme à la loi. La nomination des pairs appartenait à la couronne, sans doute, mais la loi constitutionnelle avait tracé des conditions d'admissibilité auxquelles elle devait se conformer. Parmi les formalités requises, l'une exigeait que les ordonnances de nomination mentionneraient les services et indiqueraient les titres sur lesquels la nomination était fondée. Mais, cette prescription tomba vite en désuétude. Le roi la remplaça par une formule générale et vague et les nombreuses protestations que souleva cette façon de faire ne furent jamais prises en considération. La Chambre des pairs n'avait, en

effet, qu'à examiner la légalité et la régularité de l'ordonnance de nomination ; elle ne pouvait discuter la nature des services rendus, ni les mérites intrinsèques de ceux qui étaient appelés à siéger dans son sein.

Si la Chambre des pairs vérifiait les pouvoirs de ses nouveaux membres, il rentrait également dans ses attributions d'accepter les démissions et de constater la perte de la qualité de pair. Cette dernière était encourue par la perte de la nationalité française, par la perte des droits civils et politiques et par la déchéance, toutes choses dont nous avons parlé précédemment.

*
* *

« Toutes les délibérations de la Chambre des pairs sont secrètes. »

Tel était le texte de l'article 32 de la Charte de 1814. Ce n'était pas la première fois que prescription semblable était établie et les précédents sont nombreux.

L'article 15, de la déclaration royale du 23 juin 1789, interdisait, en effet, la publicité des séances des états généraux. « Le bon ordre, disait-il, la décence et la liberté même des suffrages exigent que Sa Majesté défende, comme elle le fait expressément, qu'aucune personne autre que les membres des trois ordres composant les états généraux, puisse assister à leurs délibérations. »

Le règlement du Sénat conservateur reproduisait

cette même interdiction, mais, cette disposition, étant données les attributions de cette assemblée, était assez raisonnable et en harmonie, du reste, avec la nature autoritaire du gouvernement impérial.

Voulut-on, en 1814, outre ces précédents, imiter l'exemple de l'Angleterre ? L'exemple eût été assez mal choisi, car, si des bills interdisaient la publicité des séances du parlement, ils étaient depuis longtemps, même alors, tombés en désuétude.

Ce secret des délibérations de la Chambre des pairs, était d'autant moins explicable que rien n'était apporté devant elle et n'y était discuté qui ne dût, nécessairement, être apporté aussi à la tribune de la Chambre des députés, dont les séances étaient publiques. La prescription de la Charte était donc sans motifs et les auteurs du temps ne se firent pas faute de la critiquer.

« Voilà, sans doute, disait Lanjuinais (1), la disposition la plus vicieuse de la Charte et celle qu'il faudra réformer la première : la publicité est le grand ressort du gouvernement représentatif et la seule garantie efficace d'une législation impartiale. La loi délibérée en secret devient aisément un complot, une proscription, un privilège, une haute injustice. L'expérience ne l'a que trop démontré... »

« Craindrait-on, écrivait Mahul (2), d'inspirer à

1. De Lanjuinais. *Essai de traité historique et politique sur la Charte*, Tome I, p. 215.

2. Mahul. *Constitution politique de la monarchie française*. Titre III. *Organisation de la Chambre des pairs*, p. 290 et sq.

« quelques-uns des membres de la haute assemblée,
« un goût trop vif pour cette vapeur enivrante de la
« faveur populaire. Une telle préoccupation se con-
« cevrait à l'égard de la Chambre des députés, où il eût
« été pardonnable de redouter l'effet de l'action popu-
« laire. Rien de pareil n'était à prévoir à l'égard de la
« Chambre des pairs. Ceux qui la composent sont des
« hommes que l'intérêt individuel, la naissance, l'é-
« ducation séparent du gros de la nation ; leurs pas-
« sions, leurs besoins ne sont pas les nôtres, ils ne
« nous doivent pas leur élévation, ils n'ont que bien
« peu à craindre de notre défaveur ; sans doute que leur
« esprit est assez élevé pour apprécier et ambitionner
« les ineffables jouissances de la popularité, mais,
« outre la raison, l'intérêt privé et l'amour paternel
« conservent chez eux leur supériorité native. Le sui-
« cide n'est pas contagieux, ne craignons pas qu'eux-
« mêmes veuillent détruire leur grandeur, que, de leurs
« propres mains, ils abaissent leur trône au niveau
« de nos escabeaux. Il fallait apprécier autrement la
« publicité, respectivement à la Chambre des pairs et
« faire oublier, par l'éclat de ses discussions la défa-
« veur dont est entourée la pairie héréditaire. Le
« secret dont on enveloppe ses délibérations, ne tend
« rien moins qu'à la priver de l'influence légitime
« qu'elle doit exercer dans l'Etat. »

Enfin, Berriat de Saint-Prix (1) ajoutait : « Cette

1. Berriat de Saint-Prix. *Commentaires sur la Charte*
p. 200.

« disposition est extrêmement favorable aux envahis-
« sements du pouvoir, comme l'a trop bien prouvé la
« servilité du Sénat conservateur. Pour qu'une oppo-
« sition puisse se manifester, il faut qu'elle se sente
« appuyée, ou au moins encouragée au dehors ; ce qui
« ne peut guère avoir lieu lorsque ses paroles ne par-
« viennent point aux oreilles du pays ; ajoutons que
« cela dispense les ministres de répondre à ses atta-
« ques et empêche d'en apprécier toute la portée,
« tandis que, de leur côté, ils ont toute licence de déve-
« lopper des projets contraires aux intérêts généraux ;
« ils n'ont pas même besoin de conserver, dans leur
« langage, ces formules banales de respect pour la
« constitution et la liberté, auxquelles ils ont si sou-
« vent recours ; il leur suffit de ménager les préroga-
« tives du corps auquel ils s'adressent. Au reste, de
« pareilles mesures ne peuvent subsister longtemps,
« ni être pleinement exécutées dans un pays libre. »

Et de fait, sous la Restauration même, le secret, prescrit par l'article 32 de la Charte, ne fut complètement observé qu'en 1814. Plus tard, on se borna à fermer au public les portes de la Chambre, mais le procès-verbal des séances fut inséré au *Moniteur*, en y ajoutant l'indication du nom des opinants. La Charte de 1830 modifia l'article 32 de la Charte de 1814, dans un sens plus conforme aux usages parlementaires. Comme celles de la Chambre des députés, les séances de la Chambre des pairs devinrent publiques. Mais une grave restriction était apportée à la règle : sur la demande de cinq pairs, la Chambre

haute pouvait se transformer en comité secret.

Citons, pour terminer, l'appréciation du jurisconsulte Rossi sur cette question : « Il y avait, dit-il (1),
« une singulière anomalie entre la publicité des séances de la Chambre des députés et le secret de celle des pairs. Il est difficile d'en trouver une justification. Voulait-on ainsi protéger cette Chambre ? C'était un singulier mode de protection que de lui ôter un des plus puissants moyens d'influence. Voulait-on l'affaiblir ? C'était une maladresse. La pairie n'était plus cette aristocratie féodale, contre laquelle la couronne avait autrefois soutenu des luttes séculaires. Redouter cette influence c'était commettre une sorte d'anachronisme. La publicité, puissante garantie de lumière, est, en même temps, une puissante garantie pour l'assemblée. Là où les assemblées délibérantes se sont peu à peu développées, elles l'ont fait en devenant publiques, comme on l'a vu en Angleterre, où la publicité s'est établie, malgré les lois qui les défendaient. C'est une preuve du progrès de la liberté dans un pays, que cette admission de la publicité dans les délibérations sur les affaires de l'Etat. »

Il fallut la Révolution de Juillet pour marquer ce pas en France.

Bien que le secret des délibérations défendit la Chambre des pairs des attaques qu'auraient pu sou-

1. Rossi. *Cours de droit constitutionnel*, tome IV.

lever la discussion et le vote des lois, des dispositions particulières prévoyaient le cas où elles se seraient produites. Par la nature de leur juridiction, les Chambres, il faut le reconnaître, sont plus exposées qu'un autre corps constitué aux injustices de la presse. La loi leur devait une protection spéciale. C'est ainsi que l'article 11 de la loi du 17 mai 1819, relative à la répression des crimes et délits, commis par la voie de la presse, punissait, d'un emprisonnement et d'une amende, l'offense commise envers les Chambres par un des moyens énoncés par cette même loi.

« L'offense, dit un de ses commentateurs, Chas-
« san (1), existe, alors même qu'elle a lieu dans l'in-
« tervalle des sessions. Il y a offense contre la Cham-
« bre entière, ajoute l'auteur du *Traité des délits de*
« *la parole*, lorsque l'ouvrage ou l'imputation sont
« dirigés soit contre la Chambre collectivement, soit
« contre la majorité de la Chambre, soit contre l'op-
« position, quoi qu'elle ne soit qu'une portion et, le
« plus souvent, une minorité de la Chambre. On peut
« dire, en un mot, qu'il y a offense contre la Chambre,
« toutes les fois que l'offense ne peut être attribuée à
« aucun membre en particulier. »

D'autre part, on n'offense pas seulement une assemblée par des outrages directs ; on l'offense encore, et quelquefois plus gravement, en travestissant le compte rendu de ses débats. C'est pourquoi

1. Cité par Cauchy. *Des précédents de la Cour des pairs.*

la loi de 1819 a été complétée par l'article 7 de la loi du 25 mars 1822, en vertu duquel *l'infidélité et la mauvaise foi*, dans le compte rendu des séances des Chambres, sont punies d'une amende de 1.000 à 6.000 francs. En cas de récidive, ou lorsque le compte rendu est offensant pour la Chambre ou pour l'un des pairs, les éditeurs du journal sont, en outre, condamnés à un emprisonnement d'un an à trois mois. Dans les mêmes cas, il peut être interdit aux propriétaires et éditeurs du journal condamné, de rendre compte des débats législatifs, pour un temps donné ou pour toujours.

Lorsque les offenses paraissaient adressées, plutôt à quelques membres qu'à la Chambre entière ou à une de ses fractions, l'usage était que la Chambre se considérât tout entière comme offensée et appliquât la loi, lors même que l'offense avait été dirigée personnellement contre un ou plusieurs de ses membres; surtout si l'attaque avait eu lieu à raison de leurs votes, car, dans ce cas, une attaque individuelle peut constituer une atteinte à l'indépendance de la Chambre elle-même. La loi de 1819 mettait une condition à la poursuite, c'est qu'elle fût autorisée par la Chambre.

La loi du 25 mai 1822, complétant la précédente, disait, dans son article 15 : « Dans le cas d'offense
« envers les Chambres où l'une d'elles, la Chambre
« offensée, sur la simple réclamation d'un de ses
« membres, pourra, si elle n'aime mieux autoriser
« les poursuites par la voie ordinaire ordonner que

« le prévenu sera traduit à sa barre ; après qu'il aura
« été entendu ou dûment appelé, elle le condamnera,
« s'il y a lieu, aux peines portées par les lois. La
« décision sera exécutée, sur l'ordre du président de
« la Chambre. »

Cette disposition de la loi de 1822 fut provoquée par un incident survenu au cours du procès de l'attentat du 13 février 1820 (assassinat du duc de Berry). Un article injurieux pour la Cour des pairs parut, à cette époque, dans la *Quotidienne*. En vertu de la loi de 1819, il fut ordonné que ledit article serait dénoncé à qui de droit, par le procureur général du roi près la Cour des pairs, pour être procédé contre les auteurs, éditeurs et distributeurs dudit article, conformément à la loi. « Ce ne fut pas sans diffi-
« culté, dit M. Cauchy (1), que la Cour se résolut à
« renvoyer à d'autres juges la répression d'un délit
« qui intéressait son honneur. Plusieurs pairs deman-
« daient s'il était de sa dignité qu'elle allât ainsi, en
« suppliante, réclamer la justice d'un tribunal infé-
« rieur : ils auraient voulu que la Cour pût considé-
« rer l'incident comme une annexe au procès prin-
« cipal dont elle était alors saisie, afin de pouvoir en
« demeurer juge, et il fallut toute l'autorité d'une
« loi positive pour faire écarter les motions faites
« en ce sens. »

La Chambre des pairs put donc, à partir de 1822, choisir entre deux modes de poursuites : ou bien

1. Cauchy. *Des précédents de la Cour des pairs.*

requérir ou autoriser les poursuites par la voie ordinaire, ou bien faire citer directement le prévenu, à sa propre barre et le condamner elle-même, s'il y avait lieu, aux peines portées par les lois.

La Chambre des pairs usa toujours, par la suite, de cette dernière faculté et, depuis cette époque, ne renvoya jamais, croyons-nous, à d'autres juges le soin de punir ses offenses. Et bien que la faculté de se rendre justice à elle-même semblât devoir la disposer à se montrer sévère, elle usa sobrement de son droit de poursuite. Les principales affaires qu'elle connut furent celles du *Drapeau blanc*, en février 1823, du *National*, en décembre 1834 et de la *Tribune* et du *Réformateur*, qui avaient publié, en mai 1835, la lettre d'Armand Carrel aux prisonniers d'Avril. Ces deux dernières causes ne furent, pour ainsi dire, que des incidents du grand procès d'Avril 1834 (Insurrection de Lyon).

Une des questions, qui fut considérée comme parmi les plus importantes dans l'organisation de la Chambre des pairs, surtout jusqu'en 1830, fut celle des rangs et préséances. C'était là une conséquence directe des principes dont s'inspirait le régime restauré, pour lequel les questions protocolaires étaient primordiales.

La Charte de 1814 et les ordonnances qui les complètent avaient donc déterminé rigoureusement, outre les titres et qualités de chacun, la place qu'il devait occuper dans l'assemblée. Nous avons vu précédemment que, lorsque le roi nommait un pair, il se

réserveait la faculté de lui octroyer, par lettres patentes, des titres de noblesse qui variaient suivant l'importance des majorats. Les uns étaient ducs, les autres marquis, ceux-là comtes, ceux-ci vicomtes et les derniers barons. Comme conséquence de cette institution, « lorsque la Chambre des pairs, disait le roi, dans l'ordonnance du 31 août 1817, sera appelée à siéger en Notre présence et dans les autres occasions solennelles, il sera préparé, dans les lieux des séances des places ou bancs séparés pour chaque ordre de titres. Les pairs également titrés se placeront sur le même banc, selon l'ordre de leur promotion ou de l'ancienneté de leur titre. Le premier de tous les bancs sera réservé aux princes de Notre sang. Les pairs ecclésiastiques occuperont, de droit, les premières places des bancs où ils seront appelés, en vertu du titre qui leur est conféré par Nos lettres patentes d'institution. »

Nous devons dire, en effet, à cette occasion, que les cardinaux avaient rang au banc des ducs et jouissaient des droits, honneurs et prérogatives attachés à ce titre ; quant aux archevêques et évêques, ils étaient rangés avec les comtes, à moins qu'ils ne fussent personnellement pourvus d'un titre de pairie supérieur.

Les autres pairs se plaçaient suivant leur titre, d'abord et d'après leur ordre d'ancienneté, ensuite.

La Charte de 1830 supprima toutes ces distinctions.

Voici maintenant, à titre de curiosité, quelques ren-

seignements, extraits du règlement du 13 août 1814, sur la tenue des séances royales et agrémentés de commentaires par un auteur du temps (1).

« Lorsque le roi est assis et couvert, il ordonne aux pairs de s'asseoir ; les députés attendent que le roi le leur permette, par l'organe de son chancelier. Cette formule d'étiquette cérémoniale avait alors son fondement dans une distinction que la royauté faisait, sous le rapport de la considération, entre la dignité de pair et la charge de député et qu'elle puisait, sans doute, dans les souvenirs de la tenue des Etats Généraux. On ne supposait pas qu'il pût dépendre du roi de laisser MM. les pairs debout, pendant qu'il parlait tandis qu'on lui attribuait cette faculté relativement aux députés. De plus, c'était lui-même qui parlait aux pairs, tandis qu'il ne transmettait ses volontés aux députés que par l'organe de son chancelier. »

« Toutes ces distinctions, offensantes pour la dignité de la représentation nationale, étaient conséquentes au préambule de la Charte de 1814 ; dès que la participation au gouvernement de l'Etat, accordée à la nation par cette Charte, n'était que l'effet d'une concession volontaire de la royauté, il s'ensuivait que cette même Charte repoussait et anéantissait le principe contraire, qu'elle rétablissait le droit ancien, que, dès lors, la couronne, parfaitement libre dans l'exercice du droit de concession, avait pu donner

1. Gand. *Traité de droit constitutionnel positif*.

plus d'extension à une branche du pouvoir législatif qu'à l'autre, en diversifier les conditions par rapport à chacune d'elles et pousser les conséquences de la distinction jusque dans les choses de pur apparat ».

« Aussi, la réformation du préambule de la Charte de 1830 n'est-elle pas une simple rectification de locution blessante pour la dignité nationale ; elle a une portée bien plus profonde et plus significative ; elle constate la nouvelle proscription du droit divin, qu'avait rétabli la Charte de 1814, elle proclame le retour au principe de la réorganisation politique de 1791 et la reprise par la nation de l'exercice de ses droits. »

Disons, pour terminer, quelques mots du costume et des insignes que les pairs portaient en séance. Comme les titres et les rangs, ils étaient minutieusement déterminés. Cette question était réglée par une disposition spéciale du règlement de la Chambre. L'article 79 disait : « Les pairs prennent le manteau
« et l'habit de cérémonie dans les solennités et, dans
« ce cas, la lettre de convocation indique l'obligation
« de les porter. L'habit des pairs, dans les séances
« ordinaires, est l'habit français bleu de roi, collet
« droit, semé de fleurs de lis brodées en or, pare-
« ments brodés comme le collet, boutons d'or char-
« gés d'un manteau d'hermine, le chapeau à trois
« cornes et l'épée. »

Nous avons vu, précédemment, que les pairs avaient le droit exclusif de placer leurs armoiries sur un manteau d'azur, doublé d'hermine et de les timbrer

d'une couronne de pair, au bonnet d'azur, cerclé d'hermine et surmonté d'une houppe d'or. Enfin, une ordonnance du 20 avril 1821, déterminait le costume des membres de la Chambre des pairs lorsqu'elle siégeait comme haute cour de justice :

« Lorsque la Chambre est constituée en cour de justice, les pairs de France qui y siègent portent l'habit suivant : simarre de soie bleue de roi, petits boutons et boutonnières d'or, larges manches à parements ouverts, boutons et boutonnières de même, épitoge d'hermine rattachée avec des glands d'or, cravate de dentelle, toque de velours bleue de roi bordée d'hermine, la bordure surmontée de la couronne du titre, brodée en or. »

« Notre procureur général près la Cour des pairs porte la simarre, l'épitoge et la cravate, comme les pairs, toque bordée d'hermine et d'un double galon d'or ».

« Nos avocats généraux, les substituts de notre procureur général et le greffier en chef de la Cour des pairs et son adjoint portent la simarre de soie bleu de roi, comme celle des pairs, avec collet d'hermine sans épitoge, leur toque est brodée d'hermine avec un seul galon d'or ».

« Les commis-greffiers portent la simarre de soie bleu de roi et la toque sans galon ».

Le règlement de 1814 ayant décidé que la Chambre des pairs ne se montrerait jamais en corps, hors du lieu de ses séances, aucun honneur particulier ne pouvait lui être rendu, en tant que corps.

Cependant, dans toutes les cérémonies publiques, un pair de France qui était invité en cette qualité et qui était revêtu de l'habit de pair, prenait toujours et sur toute personne, la droite de l'autorité quelle qu'elle soit qui avait la préséance (1).

1. Les pairs de France étaient aussi dispensés du service de la garde nationale.

CHAPITRE III

Droits et privilèges accordés aux membres de la Chambre des Pairs.

Pour que la liberté des discussions parlementaires soit complète, pour que l'œuvre législative ne puisse être entravée par l'arrestation de ceux qui y coopèrent, il est indispensable que la constitution protège, tout spécialement, les membres des Chambres. C'est là une conséquence logique du régime représentatif. On la résume en un mot : « l'immunité, parlementaire ». En vertu de cette immunité aucun membre des Chambres législatives ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes, émis par lui, dans l'exercice de ses fonctions.

Ce principe, comme tous ceux qui ont trait au régime parlementaire, est d'origine anglaise. Certaines propositions, considérées comme contraires aux droits de la Couronne, avaient donné lieu à des poursuites contre plusieurs membres de la Chambre des Communes. Cette Chambre avait toujours protesté

contre ce qu'elle déclarait attentatoire à ses droits et à son indépendance. Après la Révolution de 1688, le « Bill of Rights » décida que la liberté de la parole, des débats et des procédures, dans le parlement, ne pourraient être l'objet d'une poursuite ou être mise en question, devant aucune cour ou dans aucun lieu, en dehors du parlement. Dès lors, cette immunité devint un axiome du gouvernement représentatif. Elle avait été proclamée, déjà, dans les Etats Généraux de 1789 et reproduite dans les constitutions qui suivirent. Cependant, elle ne fut pas inscrite dans la Charte de 1814; elle fit l'objet de l'article 31 de la loi du 17 mai 1819, sur la presse, qui réglait la question de la manière suivante : « Ne donneront « lieu à aucune action les discours tenus dans le sein « de l'une des deux Chambres, ainsi que les rapports « ou toutes autres pièces imprimées par ordre de « l'une des deux Chambres. »

Ainsi, les pairs ne pouvaient encourir aucune responsabilité légale pour leurs opinions et leurs votes, sinon, la Chambre des pairs n'eût plus été une branche indépendante du pouvoir législatif. C'était une règle de raison, en même temps que de droit positif.

A l'immunité parlementaire venait s'ajouter, pour les pairs de France, un privilège important : celui de ne pouvoir être arrêtés que de l'autorité de la Chambre haute et jugés, que par elle, en matière criminelle. C'était donc une immunité complète de la personne en tant que revêtue de la dignité de pair et non seulement, en qualité de membre d'une assemblée légis-

lative que les Chartes de 1814 et de 1830 consacraient. Faut-il y voir une réminiscence de cet usage qui voulait que les pairs de la monarchie française ne pussent être jugés que par la Cour des pairs ou par le parlement, suffisamment garni de pairs ?

Quoi qu'il en soit, cette disposition doit être entendue d'une manière assez générale et les précédents sont d'accord avec cette interprétation. Aucun pair ne pouvait être arrêté que de l'autorité de la Chambre, pour quelque cause que ce soit, même en matière civile. Il fallait, notamment, son autorisation pour que la contrainte par corps put être exercée.

De plus, contrairement à ce qui avait lieu pour les membres de la Chambre des députés, contre qui autorisation de poursuites ne devait être requise que pendant les sessions et les six semaines qui les précédaient et les suivaient, le privilège de la pairie subsistait en tous temps, sans intermittence aucune. La Charte ne prévoyait même pas d'exception pour le cas de flagrant délit. D'autre part, l'expression « en matière criminelle » devait s'entendre, non dans le sens restreint de la jurisprudence ordinaire, mais dans l'acception la plus étendue du langage commun, c'est-à-dire que la juridiction de la Chambre des pairs s'étendait jusqu'aux matières correctionnelles et de simple police.

Enfin, la généralité des termes employés par la Charte est telle que le privilège qu'elle établit pouvait être invoqué, même par un pair qui n'avait pas encore entrée dans la Chambre des pairs (Affaire de Montalembert).

L'immunité parlementaire, complétée par la juridiction privilégiée à laquelle ils étaient soumis, ne constituaient pas les seules prérogatives reconnues aux membres de la Chambre des pairs.

Un avantage considérable leur avait été octroyé par l'ordonnance de 1815 qui, en proclamant l'hérédité de leur charge, en rendait les pairs véritablement propriétaires. Le rêve des sénateurs de l'Empire était ainsi réalisé et le droit de siéger dans la première Chambre de l'Etat se transmettait, dès lors, de père en fils, par ordre de primogéniture, comme un bien de famille, avec tous les titres et privilèges qui y étaient attachés et parmi lesquels il convient de mentionner tout particulièrement les majorats.

Mais cette transmission héréditaire d'une des charges les plus considérables de l'Etat ne reçut pas l'approbation de l'opinion publique et la révolution de 1830 vint détruire ce qu'avait établi l'ordonnance de 1815.

A tous les honneurs, titres, privilèges et immunités attachés à la qualité de pair, au caractère héréditaire de leur dignité — tout au moins jusqu'en 1831 — il convient d'ajouter les traitements et faveurs pécuniaires que le pouvoir royal accordait aux membres de la Chambre haute.

Il faut, pour exposer nettement cette question des pensions de la pairie, qui est assez complexe, remonter au delà de la Restauration. Le Sénat impérial avait été doté et richement doté par l'empereur. Outre ce que l'on appelait les sénatoreries, qui étaient

comme une réminiscence des commanderies des anciens ordres de chevalerie, il y avait une dotation qui, à la fin de l'Empire, était de plus de six millions de revenus, dérivant de sources diverses : prélèvements sur les forêts, rentes sur l'Etat, etc. Cette dotation était régie par l'administration du Sénat, qui avait sa caisse distincte du Trésor de l'Etat et sur laquelle il était versé aux sénateurs, d'abord 25.000 francs, puis 36.000 francs.

« Lors de la chute de l'Empire, le Sénat, dit Rossi (1), s'avisa, tout à coup, de donner signe de vie lorsque l'heure de sa mort venait de sonner. Il imagina de faire, lui aussi, un projet de constitution, mais surtout dans le but de sauvegarder ses prérogatives. L'article 6 de ce projet portait, entre autres, les dispositions suivantes : « La dotation actuelle du Sénat et des sénatoreries appartient aux sénateurs. Les revenus en sont partagés entre eux et passent à leurs successeurs. Le cas échéant de la mort d'un sénateur, sans postérité masculine directe, sa portion retourne au Trésor public. Les sénateurs qui seront nommés à l'avenir ne pourront avoir part à cette dotation. » Mais, la constitution du Sénat n'a jamais été une constitution de la France, elle mourut bientôt avec ses auteurs et l'on eut la Charte de 1814. Cependant, l'auteur de la Charte paraissait lié d'une certaine reconnaissance envers le Sénat impérial et il rendit, le 4 juin 1814, une ordonnance ainsi conçue : « Nous

1. Rossi. *Cours de Droit constitutionnel*. Tome IV.

nous sommes fait représenter l'état des services rendus par les membres qui composaient le Sénat et nous avons reconnu, qu'indépendamment de ce qu'a fait le corps entier, dans ces derniers temps, pour hâter notre retour dans nos Etats, la plupart de ses membres n'avaient été élevés à la dignité de sénateurs, qu'à titre de retraite et pour des services distingués, rendus dans la carrière civile et militaire. Nous n'entendons pas qu'aucun d'eux perde la récompense de ses travaux et nous avons résolu de leur garantir indistinctement, à titre de pension, et leur vie durant, le traitement dont ils jouissent aujourd'hui :

« Article premier. — La dotation actuelle du Sénat et des sénatoreries est réunie au domaine de la Couronne.

« Art. 2. — Les membres du Sénat, nés Français, conserveront une pension annuelle de 36.000 francs et leurs veuves une pension de 6.000 francs, après toutefois, à l'égard de leurs veuves, que nous aurons reconnu que cette pension leur est nécessaire pour soutenir leur état.

« Art. 4. — Au fur et à mesure de la mort de chaque membre du Sénat, la portion du traitement qui lui était assignée sera définitivement réunie au domaine de la Couronne et confondue avec ce domaine. »

Après les Cent Jours, cette pension fut réduite à 24.000 francs.

La différence avait été allouée aux pairs créés à

cette époque et qui n'étaient pas antérieurement sénateurs, à raison de 12.000 francs pour chacun d'eux. Mais cette distribution se trouva livrée, en quelque sorte, à l'arbitraire. Des anciens sénateurs eurent des pensions plus ou moins fortes, et des pairs de France, qui n'avaient pas été sénateurs, eurent large part aux préférences royales. D'un autre côté, plusieurs titulaires de ces pensions les cumulaient, soit avec d'autres pensions, soit avec des traitements payés également sur les fonds du Trésor. Ce cumul avait été autorisé, par la loi du 20 mai 1829, sur la dotation de l'ancien Sénat. Cette loi avait également décidé que les pensions, montant alors à 2.631.000 francs, seraient inscrites au livre des pensions et que celles dont jouissaient les pairs actuels pourraient être transmises, jusqu'à concurrence de 10.000 francs chacune, en ligne directe et masculine, par ordre de primogéniture, à leurs premiers successeurs seulement et sans que les règles relatives à la prohibition du cumul pussent leur être appliquées.

Pour couper court à toutes les réclamations que soulevaient les pensions et à l'idée de faire, de la fonction de pair, un titre à des dotations quelconques, l'article 23 de la charte de 1830 déclara : « A l'avenir, aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pourront être attachés à la dignité de pair. » Les dotations, pas plus que les majorats, ne pouvaient survivre à l'hérédité. Mais les mots « à l'avenir », placés en tête de cet article, montrent qu'on n'avait pas entendu toucher aux dotations que les

pairs nommés avant 1831 avaient pu recevoir, sous la Restauration ou même sous l'Empire, en qualité de sénateurs.

Elles figuraient dans le budget de 1832 pour une somme de 1.670.000 francs et leur vote donna même lieu à une discussion assez vive que nous croyons intéressant de résumer, car elle permet de se rendre compte de l'état de la question à cette époque. La commission du budget avait proposé, tout à la fois, d'interdire le cumul par une disposition spéciale de la loi de finances et de réduire le crédit demandé d'une somme de 491.000 francs. La réduction et l'amendement proposés ne soulevèrent aucune difficulté, mais plusieurs députés voulaient aller plus loin. Mercier de l'Orne et Lherbette, notamment, distinguant entre les titulaires anciens sénateurs et les pairs qui ne l'avaient pas été, soutinrent que les pensions devaient être conservées aux premiers ou à leurs veuves, parce qu'elles leur avaient été attribuées en échange d'immeubles ou de rentes qui leur appartenaient, tandis que celles, dont jouissaient les pairs non anciens sénateurs, n'avaient d'autre origine que le bon plaisir ou la faveur du pouvoir. Ils insistèrent donc pour que le crédit demandé par le gouvernement fut réduit, y compris la diminution de 491.000 francs proposée par la commission, de 1 million, et que ce crédit, fixé à 670.000 francs, ne s'appliquât qu'aux anciens sénateurs ou à leurs veuves. Ce fut M. Casimir Périer, toujours sur la brèche quand il s'agissait d'empêcher la révolution de Juillet de sortir des

voies de l'équité et de la modération, qui vint défendre les pensions de la pairie. « Après le vote de la loi de 1829, dit-il (1), chacun avait dû penser que les pensions, désormais inscrites au Trésor et conservées par le pouvoir législatif, étaient une propriété inviolable. De là, une multitude de transactions passées de bonne foi, de mariages contractés, de cessions faites par avancement d'hoirie, d'engagements pris envers des créanciers et par suite de droits acquis. Déclarer aujourd'hui que ces pensions ont cessé d'exister serait donc jeter le trouble dans les familles intéressées. D'ailleurs, la loi récente sur la pairie, en statuant seulement pour l'avenir, avait consacré le passé et l'article 60 de la charte couvrait aussi bien les pensions de la pairie que toutes les autres. Et puis, en les supprimant, quels hommes frappait-on ? Des généraux qui avaient glorieusement combattu dans les armées de la Révolution et de l'Empire et dont la Restauration, elle-même, n'avait pas hésité à récompenser les services, rendus sous un autre drapeau que le sien, des illustrations de la science et de la littérature, des législateurs qui pendant un demi-siècle avaient honoré la tribune française, des administrateurs éminents. Enfin, il ne fallait pas oublier non plus avec quel désintéressement et quel patriotisme la pairie avait fait récemment le sacrifice de son hérédité et lui en imposer un autre qui, à la fin de

1. Procès-verbaux de la Chambre des députés, 1831.

leur vie, réduirait à la gêne une partie de ses membres. »

La réduction de 491.000 francs, proposée par la Commission fut seule adoptée, mais il demeura bien entendu, sur la demande de M. de Salverte, que les pensions étant attachées seulement à la qualité et à la fonction de pair de France, celles dont avaient joui les pairs nommés par Charles X et les pairs démissionnaires, par refus de serment ou autrement, seraient annulées. Un article fut inséré, à cet effet, dans la loi de Finances.

Les pensions de la pairie furent supprimées, en 1848, en même temps que l'institution elle-même.

TROISIÈME PARTIE

Attributions de la Chambre des Pairs.

La Chambre des Pairs considérée comme partie essentielle du pouvoir législatif.

Nous venons d'étudier la composition et l'organisation de la Chambre des pairs, nous devons maintenant nous arrêter au rôle qui lui était attribué par la Charte constitutionnelle. La Restauration établissait en France le régime représentatif et parlementaire. Or, tout gouvernement de cette nature suppose l'existence de deux Chambres législatives, qui partagent, avec le pouvoir exécutif, l'élaboration des lois et dirigent la marche des affaires du pays. Comme la Chambre des députés, avec qui elle se trouvait théoriquement, sinon toujours, en fait, sur un pied d'égalité absolue, la Chambre haute participait à la confection et au vote des lois, elle consentait l'impôt, elle exer-

çait son contrôle sur le gouvernement. Ces attributions nombreuses se caractérisent en un mot : le « pouvoir législatif ». La Charte de 1814 l'accordait à la Chambre des pairs par son article 24, ainsi conçu : « La Chambre des pairs est une portion essentielle de la puissance législative ». Craignant, sans doute, qu'à raison de son origine, les droits de la Chambre des pairs ne fussent contestés, Louis XVIII avait jugé utile d'insérer la disposition qui précède.

Nous allons essayer de déduire et de développer les propositions qu'elle renferme

CHAPITRE I

De la participation de la Chambre des pairs dans la formation des lois.

L'élaboration et le vote des lois sont la fonction essentielle d'une Chambre législative. Cette fonction la Charte de 1814 l'octroyait, d'une façon indiscutable, à la Chambre des pairs. Mais l'œuvre législative est complexe, les textes constitutionnels ne font que l'indiquer. Avant de devenir la loi du pays, les projets et propositions doivent être soumis à de sérieuses études, à de nombreuses discussions qui en font ressortir l'opportunité ou la sagesse. Ce sont les règlements des Chambres et les usages parlementaires qui déterminent les diverses épreuves que doit subir la future loi.

Quels étaient ceux de la Chambre des pairs en cette matière ? Leur examen fera l'objet de ce chapitre (1).

Il faut distinguer, dans la formation des lois, deux parties distinctes : la proposition ou l'initiative

1. Voir *Manuel de la pairie*, *passim*.

d'abord, la délibération et le vote ensuite. Sous l'empire de la Charte de 1814, l'initiative appartenait au roi seul (1). Au temps où celui-ci était considéré

1. L'article 16 de la Charte fut longuement discuté par la Commission chargée de préparer l'acte constitutionnel : « Le roi propose la loi », voilà quel était l'article. Un des commissaires, s'appuyant sur le droit d'initiative accordé par la constitution britannique à tous les membres du parlement, demandait que le droit de proposer la loi appartînt, comme en Angleterre, aux membres des deux Chambres. M. de Montesquiou se récria ; il rappela les souvenirs de la Constituante et de la Législative où ce droit avait produit, disait-il, toutes les lois hostiles au monarque et fatales à la royauté. Evoquant, à cette occasion, le fantôme des révolutions, il finit par déclarer que le roi s'était formellement prononcé sur ce point. Aucune réplique n'était possible. Décidée cependant à ne pas renoncer pour le pouvoir législatif au droit de provoquer les mesures qu'il croirait utile au pays et à la Couronne elle-même, la majorité de la Commission essaya de recouvrer, dans un article additionnel, la faculté qu'on lui refusait. Différentes rédactions furent successivement proposées, puis rejetées. Enfin, les commissaires parvinrent à obtenir la concession suivante, qui devint l'article 19 : « Les Chambres ont la faculté de supplier le roi de poser une loi sur quelque objet que ce soit et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne. »

Encore ce droit que l'on accordait aux Chambres n'allait-il pas sans d'importantes réserves, contenues dans les articles 20 et 21.

« Art. 20. — Cette demande pourra être faite par chacune « des deux Chambres, mais après avoir été discutée en comité « secret ; elle ne sera envoyée à l'autre Chambre, par celle qui « l'aura proposée, qu'après un délai de dix jours. »

« Art. 21. — Si la proposition est adoptée par l'autre Cham-

comme principe et fin de toute législation, où la Charte n'était pas un contrat constitutionnel, mais seulement un acte de concession royale, exécuté sous le bon plaisir du roi, révocable à sa volonté, l'initiative ou la proposition des lois était un privilège exclusif de la Couronne. Les droits du Parlement, en cette matière, étaient limités à la faculté de supplier le roi de présenter un projet de loi. Mais, comme les Chambres avaient le droit de rédiger leurs suppliques en articles et d'indiquer dans ces articles, tout ce qu'il leur paraissait convenable que la loi contint, les propositions d'initiative parlementaire furent nombreuses sous la Restauration et souvent converties en lois. Cependant, cette prérogative subissait des limites strictement déterminées.

La faculté de faire d'humbles suppliques était subordonnée à d'étroites formalités, ne servant qu'à faire ressortir la haute prédominance réservée à la prérogative royale. La proposition devait être discutée en comité secret et ne pouvait être envoyée à l'autre Chambre, par celle qui l'avait proposée que dix jours plus tard. Chateaubriand et après lui Benja-

« bre, elle sera mise sous les yeux du roi ; si elle est rejetée, elle « ne pourra être représentée dans la même session. »

Cette concession, il est aisé de s'en rendre compte, n'était pas dangereuse ; la couronne conservait son droit intact, sa volonté, dans aucun cas, ne pouvait être forcée. Cependant deux jours de discussions et d'instances furent nécessaires pour décider Louis XVIII. à ce sacrifice,

min Constant, se sont attachés à démontrer que l'initiative des lois devait également appartenir aux Chambres législatives : « Le but d'une assemblée « représentative, disait celui-ci, est d'exprimer les « besoins du peuple. On l'investit de cette mission « parce que les membres de cette assemblée, pris « dans le sein du peuple même, sont sensés connaître « tous ses besoins ».

La révolution de 1830 introduisit ce droit d'initiative, qui n'est que la reconnaissance et la consécration du principe de la souveraineté nationale. L'attribution était directe, incontestable, égale pour les trois pouvoirs dont la réunion constituait la puissance législative. Aucune entrave ne s'élevait, dès lors, contre l'exercice de ce droit, qui était seulement subordonné aux formes réglementaires que la Chambre avait cru devoir s'imposer.

Ainsi donc, sous la charte de 1814, l'initiative des lois était réservée au roi seul, qui l'exerçait par l'intermédiaire des ministres. Le règlement du 13 août 1814, sur les relations du roi avec les Chambres, déterminait minutieusement le cérémonial qui devait être observé en la circonstance. « Les messages du roi contenant les propositions de loi, disait-il, sont portés aux Chambres par ses ministres, qui pourront être assistés de commissaires envoyés par le roi ».

L'introduction, avec les ministres, des commissaires fut vivement combattue, sous la Restauration. Le droit, pour des étrangers, de se produire à la tribune, de se mêler aux débats d'une assemblée, dont ils ne

faisaient pas partie, présentait une violation d'une prérogative, au maintien de laquelle la dignité de chaque Chambre était engagée. Au contraire, le droit d'entrée que la charte concédait aux ministres, était tout naturel, puisque ceux-ci étaient les représentants responsables de l'autorité royale et que la loi proposée était contresignée par eux.

Bien plus, partant de ce principe fondamental que rien ne procède directement du roi, dans les actes du gouvernement, que tout est l'œuvre des ministres, c'étaient eux, plus que le roi, qui avaient l'initiative des lois. En autorisant la présentation d'un projet, le roi ne faisait aucun acte de puissance souveraine ou exécutive ; il laissait seulement faire une chose utile, dont le mérite serait jugé par les Chambres. L'impossibilité, pour les ministres, de défendre devant elles les projets qu'ils leur soumettaient eût été peu logique et eût compliqué singulièrement l'œuvre législative. Leur entrée dans la Chambre était donc utile et nécessaire. Ce droit, du reste, ne leur fut jamais contesté.

La présentation des lois ne peut, que très rarement, soulever des difficultés. Il s'en est cependant présenté une qui mérite d'être signalée. Elle a donné lieu d'examiner la question de savoir si le gouvernement pouvait présenter à l'une des Chambres, en regard d'un projet de loi amendé par l'autre Chambre, le texte du projet de loi primitif. Une vive discussion fut engagée sur ce point, par M. Villemain, à la Chambre des pairs, dans la séance du 13 juin 1838

à l'occasion d'un projet de loi sur l'organisation de l'état major général de l'armée.

Il faisait remarquer, avec raison, que, par la forme suivie, la Chambre se trouvait saisie de deux projets au lieu d'un. « Il y a, disait-il (1), dans les amendements votés par une Chambre, quelque chose de sérieux et de grave. Les ministres, en qui se per-
« sonnifie l'exercice du pouvoir royal, ont sans doute
« le droit d'accepter ou de refuser les modifications
« apportées au projet primitivement présenté par la
« Couronne ; mais, lorsqu'ils se décident à donner
« suite à ce projet, la priorité est, désormais, acquise
« aux amendements sur les propositions originales,
« car il y a dans notre forme de gouvernement des
« conséquences attachées à l'expression d'un vote
« parlementaire. »

Le chancelier ayant rappelé certains précédents où cette manière de procéder avait été employée, Villemain combattit de nouveau et l'autorité des précédents rappelés par le chancelier et le droit que le ministre, M. Molé, avait tenté d'en induire pour le ministère de présenter le projet primitif du gouvernement, en concurrence avec le projet accepté par la Chambre des députés. « Si vous avez une initiative,
« disait-il aux ministres, vous n'en avez pas deux.
« Choisissez donc l'objet de votre initiative. Vous avez
« choisi une première fois et cette initiative a été modi-
« fiée dans son résultat. Vous devez nous apporter ce

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1838.

« résultat modifié, à moins que vous ne vous refusiez
« à l'apporter. » Et le duc de Broglie termina la discussion par cette observation : « Quand un article
« présenté a été amendé, l'amendement est entré
« dans la loi même et est devenu le texte réel sur
« lequel la délibération est appelée. »

Cette controverse nous amène, tout naturellement, à dire quelques mots du droit d'amendement. Les Chambres qui, sous la Restauration, étaient privées du droit d'initiative possédaient-elles au moins la faculté d'amender les lois soumises à leurs délibérations ? L'article 46 de la Charte de 1814 répond à cette question : « Aucun amendement, disait-il, ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le roi, et s'il n'a été renvoyé ou discuté dans les bureaux. »

Le droit d'amendement n'était donc accordé qu'avec une sérieuse restriction. L'initiative royale absorbait tous les autres pouvoirs et le comte Beugnot pouvait, avec assurance et sans crainte d'être démenti, dire à la Chambre des députés : « Ce
« n'est pas sous notre tutelle que le roi a voulu pla-
« cer la France, pour être gouvernée et pour recevoir
« les éléments de sa législation. »

Les amendements n'étaient considérés que comme un vœu, que comme une supplique, tant qu'ils n'avaient pas reçu la royale approbation ; ils ne prenaient qu'un rang secondaire dans le projet émané de la Couronne. Alors, un ministère pouvait croire agir régulièrement lorsque, par exemple, dans l'or-

donnance de présentation de la loi sur les élections, en 1816 et 1817, il déclarait, soit dans cette ordonnance, soit dans l'exposé des motifs, qu'en faisant cette présentation il n'entendait donner, dès ce moment, son assentiment à tous les amendements adoptés par l'autre Chambre, mais bien réserver son droit d'examen et de sanction, jusqu'après le vote de la Chambre des pairs. C'est ainsi que, lors de la discussion de cette loi de 1817 sur les élections, les amendements adoptés par la Chambre des députés ne furent pas considérés, comme faisant corps avec le projet présenté par le gouvernement, mais furent mis successivement en délibération, avant même les articles du projet de loi primitif; et la Chambre des pairs, en adoptant chacun d'eux, rétablit, par son vote, la rédaction du projet, telle qu'elle était sortie de la Chambre des députés.

La réserve expresse, qui avait été insérée dans les ordonnances de présentation des lois électorales de 1816 et de 1817, ne paraît pas, toutefois, s'être reproduite par la suite, même lorsque le gouvernement s'était abstenu provisoirement de donner son adhésion aux amendements de la Chambre des députés. Les ordonnances déposées sur le bureau portaient, presque toutes, cette formule : « Ordonnons que le « projet de loi, dont la teneur suit, sera porté, en « notre nom, à la Chambre des pairs » et c'est seulement dans l'exposé des motifs que l'on retrouvait, quelquefois, des réserves, faites par le ministre, au sujet de certains amendements sur lesquels le gou-

vernement déclarait, en termes plus ou moins explicites, qu'il aurait besoin, pour se prononcer, de connaître l'opinion de la Chambre des pairs. Voici les principaux exemples qui s'offrent, à ce sujet, dans les précédents de la Chambre haute.

Au cours de la session de 1832, le 25 février, le ministre de l'Intérieur apporta à la Chambre des pairs le projet de loi sur l'organisation des Conseils généraux et d'arrondissement, avec les amendements de la Chambre des députés, en regard du texte primitif.

Le ministre, sans exprimer un refus formel d'adhésion à ces amendements, déclara que, sur certains points, le gouvernement aurait besoin qu'une seconde épreuve — celle des délibérations de la Chambre des pairs — éclairât sa conviction sur l'avantage des modifications faites au projet.

Les mêmes réserves, à peu près, se trouvaient exprimées dans l'exposé des motifs du projet de loi sur les attributions municipales, présenté, avec des amendements de la Chambre des députés, le 10 juin 1833. Le ministre annonçait que la Chambre trouverait ces amendements en regard du projet primitif, et, en adhérant explicitement à quelques-uns, il déclarait que, pour plusieurs autres, le gouvernement attendait, avec confiance, l'épreuve des profondes délibérations de la pairie. A cette époque, cependant, les Chambres avaient le droit d'initiative, qui semble impliquer celui d'amender, même les projets de loi soumis par le gouvernement. On voit, par ces exem-

ples, combien celui-ci était jaloux de sauvegarder les vestiges d'un privilège, dont il ne jouissait plus en droit.

A partir de 1830, les membres des Chambres législatives peuvent prendre l'initiative d'une loi. Le nouveau règlement de la Chambre des pairs, élaboré à cette époque, a nettement distingué trois natures de propositions : les propositions de loi, les propositions de dispositions purement réglementaires pour la Chambre elle-même, et qui, en conséquence, n'ont pas besoin du concours des autres branches du pouvoir législatif, enfin les propositions de toute autre nature, qui ne sont ni des propositions de loi, ni des propositions réglementaires (Adresses, interpellations, enquêtes).

Le pair qui voulait faire une proposition la présentait par écrit et revêtue de sa signature. Il la déposait sur le bureau pour être communiquée, par les soins du président, aux bureaux de la Chambre. Si trois bureaux, au moins, étaient d'avis que la proposition devait être prise en considération et développée, on suivait la procédure que nous exposerons plus loin.

Il était de règle que le membre qui avait présenté une proposition de loi était toujours maître de la retirer, tant que la Chambre n'avait pas été appelée à faire connaître son opinion par un vote définitif. Le règlement ne déterminait aucune condition pour ce retrait ; la forme était donc laissée au choix de l'auteur. Mais un autre membre de la Chambre pouvait

reprendre pour son compte la proposition abandonnée ou retirée par celui qui en avait d'abord pris l'initiative.

C'est là encore un des modes particuliers suivant lesquels s'exerce l'initiative parlementaire.

Dans un ordre d'idées analogue, la question a été discutée de savoir si un pair pouvait faire sien un projet de loi présenté par le gouvernement, mais retiré par une ordonnance royale. L'affirmative paraît incontestable. Le retrait, ne pouvant impliquer l'expression d'aucun jugement, d'aucun vote, avait seulement pour effet de dessaisir la Chambre d'un acte du gouvernement ; si un intérêt quelconque commandait que la Chambre restât saisie de cet acte, un membre devait pouvoir user de son droit d'initiative pour déclarer qu'il reprenait le projet, afin de le soumettre à la discussion et au vote de l'assemblée.

Cependant, une objection se présente : L'article 17 de la charte porte que, si une proposition de loi a été rejetée par un des trois pouvoirs, elle ne pourra être représentée dans la même session. Et on dit : celui des trois pouvoirs qui retire la loi exprime, par là-même, la volonté qu'il ne l'adopterait pas, si elle était votée par les deux autres pouvoirs, dans le sens où il l'avait présentée. Cette interprétation paraît manquer d'exactitude. En effet, le rejet exprime un jugement ; le retrait n'indique qu'un changement de volonté : dans le premier cas tout est résolu ; dans le second, rien n'est décidé : les dissemblances sont palpables.



Soit qu'un ministre le présente, soit qu'un membre de la Chambre le propose et le fasse prendre en considération, le projet est introduit devant la Chambre des pairs; elle en est saisie. Les formalités, auxquelles il va maintenant être soumis, sont d'abord toutes d'instruction préliminaire; elles ont pour but de préparer et de faciliter la libre discussion des articles dont il se compose. Après qu'il en a été donné lecture à la Chambre, le projet est renvoyé à l'examen des bureaux. Ceux-ci doivent le discuter et une fois le débat terminé, nommer chacun un commissaire. La réunion des commissaires compose la Commission chargée d'étudier le nouveau projet, d'en faire le sujet d'un rapport, dont un membre de cette Commission, le rapporteur général, donne lecture à l'assemblée générale. Ce n'est qu'alors que commence la discussion véritable; mais, il nous faut d'abord donner quelques développements sur les diverses formalités que nous venons d'énumérer.

L'article 39 de la charte ne prescrivait d'une façon positive, que pour la Chambre des députés, l'obligation de discuter préalablement les projets de loi, dans les bureaux. Les règlements et les usages parlementaires avaient étendu cette disposition à la Chambre des pairs. Plusieurs de ses membres ne furent pas sans protester contre cette application excessive de l'article 39. Le comte d'Argout alla

même jusqu'à soutenir, dans la séance du 2 avril 1838, avec des considérations historiques et statistiques à l'appui, que non seulement l'article 39 de la charte ne pouvait s'appliquer à la Chambre des pairs, mais encore, que la division en bureaux était plus nuisible qu'utile aux travaux parlementaires.

Malgré ces protestations, tous les projets importants étaient soumis à l'examen des bureaux, mais il n'en est pas moins vrai, théoriquement, qu'avant 1838, la Chambre pouvait ouvrir la discussion générale sans que les bureaux eussent pris connaissance, au préalable, de ce projet, sans même qu'une Commission ait été nommée, avec mission d'en faire le sujet d'un rapport spécial. Une modification, apportée le 3 avril 1838, au règlement de la Chambre des pairs fixa le jour où le projet de loi devait être, préalablement et obligatoirement, examiné dans les bureaux et laissa à la Chambre le soin de décider s'il serait nommé une commission pour faire le rapport ou si elle procéderait, sans rapport, à la discussion. Dans le cas où une commission était jugée nécessaire, les membres en étaient nommés, soit par les bureaux, soit par le président de la Chambre.

Précisons, maintenant, le rôle des bureaux. Nous avons vu précédemment qu'ils étaient au nombre de sept et que leur constitution se faisait par la voie du sort. Lorsqu'un projet de loi leur était soumis, la discussion s'ouvrait immédiatement. Cet examen préliminaire répondait à deux considérations : la première était de donner à chaque membre de l'as-

semblée, une connaissance plus directe et plus immédiate du projet en discussion, la deuxième était de conférer, à un membre du bureau, les pouvoirs nécessaires pour faire partie de la commission qui serait spécialement chargée de discuter ce projet et d'en faire le rapport à l'assemblée générale.

Lorsque la discussion était terminée, chaque bureau nommait donc son commissaire (1).

1. Avant la modification apportée au règlement, en 1838, les bureaux se réunissaient d'abord pour délibérer sur la question de savoir si la discussion devait s'ouvrir immédiatement ou si l'on devait nommer une commission pour faire un rapport. Si ce dernier parti était adopté, il en était donné connaissance à la Chambre et une nouvelle réunion des bureaux se tenait pour nommer cette commission. On avait ainsi discuté, une première fois, sans résultat immédiat et, lorsque les bureaux se reformaient pour nommer la commission, ils discutaient de nouveau, ce qui entraînait une perte de temps appréciable. La Chambre était obligée de se retirer deux fois, à des jours différents, dans ses bureaux pour deux opérations qui pouvaient être faites en une seule séance. Dans le système de la nouvelle rédaction, les bureaux examinaient d'abord le projet et décidaient ensuite, lorsqu'un rapport était jugé nécessaire, si les commissaires seraient nommés par le président ou par les bureaux ; dans ce dernier cas, ils procédaient immédiatement à leur nomination. Cette disposition avait été introduite, afin de restituer à la Chambre une prérogative dont elle avait, par l'autorité des précédents, délégué l'exercice à son président : celle de nommer les membres des commissions. La question de savoir par qui seraient nommés les commissaires étant décidée dans les bureaux, la Chambre était plus libre, elle n'était pas retenue par les questions de convenance et d'égards qu'elle doit à son président et elle usait de sa prérogative, suivant l'importance des projets qui lui étaient soumis.

Mais cette règle n'était pas absolue pour la Chambre des pairs. Celle-ci pouvait demander au chancelier de désigner lui-même les commissaires, lorsque la Chambre ne croyait pas devoir se retirer directement dans ses bureaux pour les élire.

Le jour de la présentation d'un projet de loi, la Chambre pouvait donc se diviser en bureaux pour l'examiner et nommer des commissaires ou charger son président de ce soin. Mais, une commission chargée de discuter un projet de loi, pouvait-elle être nommée avant l'examen de ce projet par les bureaux ? La Chambre, dans sa séance du 1^{er} septembre 1835, résolut cette question par l'affirmative et il nous semble que sa décision est inattaquable, la charte ni le règlement intérieur n'obligeant la Chambre des pairs à discuter, préalablement, les projets de loi dans ses bureaux. C'était lors de la présentation du projet de loi contre la liberté de la presse. Le marquis de Dreux-Brézé rappela à l'assemblée ce qui s'était passé en 1827, au sujet d'une autre loi relative à la presse. La Chambre voulut alors donner à l'opinion publique le temps de se produire et la commission chargée d'examiner le projet de loi se forma en comité d'enquête, pour entendre les parties intéressées. C'est à ce moyen que M. de Brézé proposait de recourir, pour donner aux esprits le temps de se rasseoir avant de voter le projet présenté. Cette proposition ne fut pas accueillie et la Chambre décida que le projet serait renvoyé à une commission, sans même passer par l'examen préalable des bureaux. Le prési-

dent désigna, séance tenante, les neuf commissaires qui devaient la composer. La même solution fut adoptée, le 27 avril 1837, à l'occasion du projet de loi portant augmentation de la dotation du duc d'Orléans. Nous avons vu qu'une modification apportée au règlement du 2 avril 1838 ne permit plus de procéder de cette manière. Tous les projets de loi durent, à partir de cette époque, être préalablement examinés dans les bureaux.

La réunion des commissaires, dont nous avons vu précédemment le mode de nomination, constituait la commission spéciale chargée du dernier examen préparatoire du projet de loi. C'est maintenant que commence la sérieuse et véritable élaboration de l'acte législatif. Investie par délégation de tous les pouvoirs de l'assemblée générale, la commission avait les droits les plus étendus de discussion, d'amendement, de modification, d'approbation ou de rejet, en ce sens qu'elle pouvait tout proposer, sauf à la Chambre à juger et à prendre une résolution, en conséquence de son jugement.

Lorsque la commission avait terminé son examen, elle nommait, à la majorité absolue, un rapporteur chargé de faire à la Chambre un rapport sur le projet en discussion : aucun délai ni aucune forme n'étaient fixés par les règlements pour la rédaction et le dépôt de ce rapport. Quand le rapporteur avait terminé son travail, il en donnait lecture à l'assemblée qui fixait aussitôt le jour où la discussion serait ouverte.

L'instruction préparatoire était terminée ; la Chambre était appelée à commencer son examen et à engager les débats qui devaient déterminer son vote.

La discussion comportait deux débats : le premier sur le principe et sur l'ensemble du projet ; le second sur l'ensemble des articles dont il se composait et sur les amendements qui y étaient apportés. Lorsque la discussion était relative à une proposition parlementaire, après la discussion générale, le président consultait la Chambre pour savoir si elle entendait passer à la discussion des articles. Si le vote était négatif, il n'était plus donné aucune suite à la proposition. Toutefois, lorsque la discussion portait sur un projet de loi émané du roi ou sur une proposition déjà votée par l'autre Chambre, une fois le premier débat terminé, un second s'ouvrait immédiatement sur chacun des articles.

La Chambre ne pouvait exprimer son vote sur l'ensemble de la loi, qu'après l'examen successif de tous les articles qui la composaient.

Les amendements devaient être présentés par écrit. Ils étaient déposés sur le bureau du président et la Chambre ne délibérait à leur sujet que s'ils étaient appuyés. Le règlement ne déterminant pas le nombre de membres nécessaires pour appuyer cette demande de prise en considération, il suffisait que quelques voix le soutiennent pour qu'il fut mis en débat.

L'ordre de la parole, dans la discussion, était soumis à plusieurs règles. Les orateurs parlaient alter-

nativement pour et contre, mais nul n'obtenait plus de deux fois la parole sur la même question, à moins que la Chambre n'en décidât autrement.

Dans les grandes discussions, il était d'usage que les orateurs se fassent inscrire d'avance sur des listes séparées, suivant qu'ils se proposaient de parler pour ou contre le projet en discussion. Cette mesure avait conduit à un inconvénient contre lequel les parlementaires les plus en vue de la Restauration se sont élevés. Il s'agit des discours écrits, qui, se produisant au milieu des discussions générales, interrompent la suite d'un débat vivement engagé. Depuis longtemps, on se plaignait des discours écrits parce qu'ils n'ont jamais ni suite, ni liaison, ni rapport les uns avec les autres ; que rarement ils apportent de nouvelles lumières dans les discussions, que toujours ils en ralentissent et en refroidissent la célérité. Dès 1789, Mirabeau cherchait à les repousser des débats de l'Assemblée constituante. « La méthode des discours écrits est vicieuse, disait-il, elle ne fera jamais des hommes de force dans une assemblée politique, elle favorise l'inertie de la pensée et, comme l'habitude de se faire porter, elle jette dans l'engourdissement et l'indolence. »

Plus tard, Benjamin Constant en a démontré tous les abus : « Vouliez-vous, disait-il, que nos assemblées représentatives soient raisonnables ? Imposez aux hommes qui veulent y briller la nécessité d'avoir du talent. » Malgré ces protestations, la faculté des

discours écrits subsista pendant toute la monarchie parlementaire.

Aux termes du règlement, la discussion générale ne pouvait commencer, que vingt-quatre heures après la distribution du rapport de la commission. La raison de cette règle était de donner, à tous les membres de l'assemblée, le temps nécessaire pour examiner ce rapport, afin de ne pas engager une discussion par surprise et de l'ouvrir en toute connaissance de cause. Cependant, le 6 juin 1835, et dans la séance même où un rapport de commission devait être lu, la Chambre des pairs décida qu'elle ouvrirait immédiatement la discussion du projet de loi. Cette décision fut attaquée comme contraire au règlement et, après un débat assez prolongé, les protestataires eurent gain de cause et la délibération fut renvoyée à la séance suivante. La même difficulté se produisit durant la session de 1836, à la séance du 19 mai ; la Chambre des pairs décida d'ouvrir la discussion immédiatement après le dépôt du rapport et il en fut décidé ainsi. Néanmoins, le baron Mounier crut devoir faire des réserves dans l'intérêt de la règle et le débat, engagé ensuite de ces observations, porte à induire que la décision n'avait de valeur que pour le moment, sans tirer de conséquence pour l'avenir.

Lorsque les débats sont terminés, il y a lieu de procéder au vote. « Débattre et voter, dit Bentham, « sont deux opérations distinctes. La dernière ne « doit commencer que lorsque la première est terminée. »

Aussi, dans tout débat parlementaire, le vote n'arrive-t-il que comme conclusion de la discussion.

Voter, c'est exprimer une opinion, c'est donner ou refuser son consentement à une mesure proposée. Si l'unanimité était toujours possible, la loi devrait être l'expression de l'unanimité des votants, ou plutôt alors, la loi ne serait plus nécessaire. L'unanimité étant impossible et la théorie des majorités graduées, pouvant, dans l'application, conduire à des résultats contraires à la liberté, il est reçu comme principe constitutionnel que la simple majorité suffit pour créer la loi. « Toute loi, disait l'article 16 de la charte, doit être discutée et votée librement, par la majorité de chacune des deux Chambres ». La règle établie, la Chambre restait libre de déterminer la forme suivant laquelle elle exprimerait ses votes. Elle adopta deux modes de scrutin : le vote par assis et levé et le vote par la voie du scrutin secret.

Mais une question préjudicielle doit être examinée. L'article 16 de la charte, qui disposait que la loi devait être votée par la majorité de chacune des deux Chambres, souleva une grave question, tranchée plutôt en fait, que résolue par autorité de raison et par application des principes. Et le doute existait encore, en 1839, sur le point de savoir si cet article exigeait la majorité absolue de tous les membres qui composaient l'assemblée, ou seulement, telle majorité qu'il conviendrait à la Chambre de déterminer elle-même. Dans le règlement de la Chambre des pairs, arrêté en 1814, il était dit, article 6 : « à l'heure

indiquée pour l'ouverture de la séance, si le tiers au moins des pairs est présent, le président déclare que la séance est ouverte ». On inférait de cette disposition qu'il suffisait de la présence du tiers des membres pour valider toutes les opérations de la Chambre. Lorsqu'en 1833, et sur le rapport du baron Mounier, il fut procédé à une revision du règlement, on comprit la nécessité de rectifier cet article par une rédaction moins ambiguë et plus explicite.

L'article 6 fut remplacé par l'article 48, ainsi conçu : « La Chambre ne peut prendre une délibération, ni procéder à une élection que lorsque le tiers des pairs, ayant voix délibérative, est présent ». Ainsi la Chambre des pairs n'a jamais cessé de croire que, quels que fussent les termes de l'article 16 de la Charte, ils ne portaient point empêchement à ce qu'une Chambre déterminât le chiffre de sa majorité. Mais, fait-on remarquer, la charte dit la majorité de chacune des deux Chambres, c'est-à-dire, de chacune considérée eu égard à la totalité des membres qui la composent. Aussi beaucoup considéraient que la décision de la Chambre des pairs était contraire à l'esprit comme à la lettre de la charte. Pour expliquer cette interprétation, on a dit que la Chambre s'était moins préoccupée du texte formel de la charte que de la pensée de nationaliser en France toutes les formes de discussion du Parlement anglais, et il suffit de lire le rapport du baron Mounier pour s'apercevoir, qu'en effet, la Chambre des pairs céda surtout à une préoccupation de cette nature. Parce

que la charte créait en France deux grands corps politiques, semblables à ceux qui résultent de la constitution anglaise, on a conclu que le législateur avait remis, à chacun de ces corps, le soin de choisir la règle que la nature de leur composition leur conseillerait d'adopter : « Le pacte constitutionnel, dit le baron Mounier (1), qui reproduit en France les principaux traits de la constitution britannique, ne faisait qu'imiter, sur ce point, ce qui existe chez nos devanciers dans le gouvernement représentatif. Personne n'ignore que les *quorum* fixés pour la validité des délibérations de l'une et de l'autre Chambres du Parlement ne sont pas identiques ; qu'il suffit, dans la Chambre des lords, de la présence de trois membres et que la Chambre des communes, qui compte 658 membres, délibérait lorsque quarante étaient présents, et si l'on objectait que ces nombres ont été déterminés par la constitution du pays, ou que ce sont, du moins, de ces usages antiques en quelque sorte plus respectés que des règles écrites et identifiées avec les lois fondamentales, nous répondrions que, bien qu'il en soit ainsi, nous venons de voir la Chambre des communes changer elle-même et par une simple délibération réglementaire, la fixation de son *quorum*. Elle a changé, non pas, comme on serait tenté de le supposer, pour augmenter le nombre relativement si faible des membres qui doivent concourir au vote des « bills »

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1833.

« mais, au contraire, pour le restreindre encore, la présence de vingt membres étant aujourd'hui suffisante. »

Cette question du *quorum* élucidée, il nous reste à examiner la manière dont s'exprimaient les votes.

Le vote pouvait, avons-nous dit, se faire de deux façons : par assis et levé et au scrutin secret.

Le vote par assis et levé était pratiqué quand il y avait lieu de décider des réclamations d'ordre du jour, de priorité, de rappel au règlement, lorsqu'on statuait par voie de question préalable et lorsqu'on délibérait sur des propositions ou sur des rapports de pétition. Dans ces divers cas, le vote était définitif, à moins que vingt membres n'aient demandé à le remplacer par le scrutin secret ; il était tout à fait sommaire et pratique, lorsqu'il avait pour objet de faire connaître l'opinion de l'assemblée sur chacun des articles qui composaient un projet de loi ou sur des amendements proposés.

Le vote par scrutin secret était toujours obligatoire lorsqu'on votait sur l'ensemble de la loi. Alors même que tous les articles qui composaient un projet auraient été rejetés par assis et levé, il n'en devait pas moins être procédé au vote sur l'ensemble par la voie du scrutin secret. Ce point de jurisprudence, après avoir été contesté, fut définitivement admis. « C'est là, disait Dupin, le dernier refuge de la conviction et de la liberté des votes. »

Discuté et voté librement par la majorité de chacune des deux Chambres, le projet ne devenait loi

de l'Etat qu'en vertu de la sanction royale, c'est-à-dire, de l'acte par lequel le roi exprimait son adoption et son consentement. La sanction était ainsi le dernier acte nécessaire à la formation de la loi, elle la rendait parfaite, elle en était le complément et couronnait l'œuvre. Mais ce n'était pas assez d'avoir donné l'existence à la loi par la sanction, il fallait encore certifier cette existence à la société et en commander l'exécution à tous les citoyens. Les lois étaient réputées connues et devenaient obligatoires, en vertu de la promulgation qui en était faite par le roi. Celle-ci résultait de son insertion au *Bulletin officiel*.

La Chambre des pairs ne motivait ni son acceptation ni son refus. Elle déclarait simplement : « La Chambre a adopté » ou « La Chambre n'a pas adopté ». Il résultait de là, dans la pratique parlementaire, un grave inconvénient en ce qui concernait particulièrement les relations des Chambres. Lorsque la Chambre des députés envoyait à la Chambre des pairs une résolution qu'elle avait adoptée, celle-ci en accusait réception, par un simple message, qui ne spécifiait pas même le sujet ou le titre de la résolution. Si, après l'avoir examinée, elle l'avait rejetée, elle ne donnait pas à la Chambre des députés avis de sa décision ; elle ne lui envoyait à ce sujet aucun message, elle n'en faisait aucune mention sur ses registres. Il en résultait que la Chambre des députés, une fois dessaisie de sa résolution, ne savait pas ce qu'elle était devenue, quel en avait été le sort. Officiellement

elle l'ignorait. La même observation s'appliquait au cas où la Chambre des pairs envoyait une proposition, qu'elle avait adoptée, à la Chambre des députés qui agissait alors de la même manière.

Avant de terminer ce chapitre, nous devons dire quelques mots d'une question qui souleva certaines controverses assez vives sous la monarchie parlementaire. Elle a trait au point de savoir si la loi, votée seulement par la Chambre des députés, dissoute ou arrivée au terme de son mandat, ne devenait pas caduque par ce fait que, dans la même session ou pendant la même législature, ladite loi n'avait pas été votée par la Chambre des pairs ; autrement dit, la Chambre des pairs, à la fin de la législature, pouvait se trouver saisie d'un certain nombre de projets ou de propositions de loi votés par la Chambre disparue et sur lesquels elle n'avait pu encore statuer. Devait-elle rester saisie de ces propositions et de ces projets ? Devait-elle en continuer l'examen et le vote, ou bien au contraire, fallait-il considérer que l'initiative et les votes de la Chambre avaient disparu avec elle ?...

Dans la pratique de la Chambre des pairs, les propositions qui n'avaient pas été adoptées pendant la session tombaient quand cette session prenait fin.

Sous les chartes de 1814 et de 1830, le travail parlementaire s'accomplissait par sessions, comme en Angleterre ; tout projet proposé pendant une session devait aboutir à un vote définitif et être transformé

en loi dans le cours de la session, sinon il devenait caduc.

Les inconvénients de ce système avaient frappé les législateurs de l'époque et, en 1832, on chercha à modifier cet état de choses ; sur l'initiative de M. de Salverte, le 29 avril 1832, une commission de la Chambre des députés déposa, sous forme de loi, la proposition suivante :

« Article premier. — Hors le cas de dissolution de la Chambre ou d'expiration des pouvoirs de ses membres, les travaux législatifs commencés dans l'une des deux Chambres et interrompus par la clôture de la session pourront, à la session suivante, être repris dans l'état où ils seront restés.

« Art. 2. — Hors les deux cas prévus par le précédent article, les projets de loi qui auraient été adoptés par l'une des deux Chambres dans la session précédente, pourront être présentés par le gouvernement à l'autre Chambre. »

Mais, en étudiant la question, on reconnut qu'elle devait être tranchée par la voie réglementaire et non par un texte législatif ; aussi la Chambre changea-t-elle le caractère de la proposition qui lui était soumise et, dans la séance du 31 décembre 1832, elle en fit l'article 53 de son règlement.

Quant à la Chambre des pairs, elle ne statua jamais, croyons-nous, sur ce point.

CHAPITRE II

Les attributions de la Chambre des pairs en matière de lois de finances.

Les attributions financières des Chambres ne se confondent pas avec leurs attributions législatives proprement dites. C'est le pouvoir de la bourse, qui s'exerce, non seulement en votant les lois nécessaires pour la perception des impôts et autres revenus publics, mais encore en déterminant l'emploi de ces revenus, en contrôlant et approuvant, en dernier ressort, les dépenses publiques ; s'il revient nécessairement, au pouvoir exécutif, d'apprécier les dépenses publiques et de procéder à la perception des impôts, c'est un des points essentiels de la liberté moderne que ces impôts doivent être établis, périodiquement, par les assemblées représentatives et ces dépenses déterminées par elles. Même sous l'ancienne monarchie, il était de principe que les impôts devaient être librement consentis par la nation ou par ses représentants, avant de pouvoir être perçus. La Constituante, obéissant au vœu presque unanime des

cabiers, décida que les citoyens auraient le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Les ministres devaient présenter, chaque année, au corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département et rendre compte des crédits précédemment accordés.

La charte de 1814 maintint ce droit, pour les représentants de la nation, de consentir l'impôt, et elle déclara dans son article 48 : « Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi » (1).

L'acte additionnel de 1815 était plus formel encore : « Aucun impôt direct ou indirect, en argent ou en nature, disait l'article 35, ne peut être perçu, aucun emprunt ne peut avoir lieu, aucune inscription de créances au grand-livre de la dette publique ne peut être faite qu'en vertu d'une loi. »

Et depuis 1816, la loi de finances annuelle se ter-

1. La charte de 1814 disait encore dans son article 49 : « L'impôt foncier n'est consenti que pour un an. Les impositions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années ». Cette distinction entre l'impôt direct et l'impôt indirect avait été établie parce que, suivant le mot de Berriat de Saint-Prix, on voulait retenir d'une main ce que l'on accordait de l'autre. Mais, en fait, l'autorisation de percevoir les impôts indirects a souvent été limitée à un an par les diverses lois de budget intervenues depuis 1814.

mine par une disposition qui défend et punit la perception de toutes contributions, autres que celles qu'elle autorise.

La loi du budget, qui contient, pour un temps déterminé, la prévision des recettes et des dépenses de l'Etat et ordonne la perception des uns et le paiement des autres, se distingue par deux caractères principaux : l'annuité et la spécialité.

Le principe de l'annuité était reconnu depuis longtemps déjà et la charte ne faisait que le consacrer.

Quant au principe de la spécialité, qui n'est en somme qu'une manière de contrôle des dépenses publiques, il fut la résultante d'une lente élaboration et fut introduit par les Chambres législatives, afin de pouvoir mieux se rendre compte de l'emploi des fonds qu'elles allouaient. Le droit qui leur était attribué de voter des lois de finances n'était pas complet, en effet, tant que la spécialité des crédits accordés aux ministres ne fut pas rigoureusement établie.

La règle de la spécialité des crédits est d'origine anglaise (*appropriation act*). Elle ne fut définitivement introduite chez nous qu'en 1817. Jusque-là, on avait oscillé entre deux tendances. Pendant la période révolutionnaire, le pouvoir législatif s'était purement et simplement immiscé dans les opérations de trésorerie, contrôlant ainsi, lui-même, la délivrance des fonds ou instituant des commissaires de la trésorerie, indépendants du pouvoir exécutif.

et chargés de vérifier l'emploi des deniers publics.

Sous la constitution de l'an VIII, le budget était voté en bloc, mais aucun texte n'en réglait la disposition dans le détail. Le pouvoir exécutif en usait comme bon lui semblait.

La charte de 1814 présentait les mêmes lacunes que les constitutions antérieures, sur la question de l'emploi des recettes ou subsides. Elle demeura même plus muette encore, puisqu'elle s'abstint même de prononcer le nom de dépenses publiques dans aucun de ses articles. Son silence, résultat de l'incertitude des principes ou d'une prudence intentionnelle, servit bientôt de prétexte à des tentatives en faveur des prérogatives de la royauté. La libre disposition des fonds provenant de l'impôt devait appartenir au roi, exclusivement, disait-on, conformément aux traditions de l'ancien régime. « En parcourant les « monuments de notre législation publique, exposait « un rapport à la Chambre des pairs (1), vous remar- « querez que, si le droit d'accorder ou de refuser l'im- « pôt paraît avoir toujours été réservé au peuple, on « ne retrouve nulle part la moindre trace, le plus léger « indice, qui annonce la prétention d'examiner, de « contrôler, et de régler l'emploi des deniers. »

Cependant, la Chambre des députés s'éleva contre cette théorie et, en 1817, son rapporteur, M. Roy, établit nettement le principe de la vérification

1. Rapport du comte Garnier à la Chambre des pairs, en 1816.

« des dépenses. « Les impôts et les subsides, soutenait-
« il, ne sont établis que pour les besoins de l'Etat. La
« conséquence de ce principe c'est que ceux qui ont le
« droit de voter l'impôt ont, nécessairement, le droit
« d'examiner si cet impôt est demandé pour les néces-
« sités de l'Etat, de vérifier ces nécessités, de surveil-
« ler l'emploi des fonds et de s'assurer s'ils n'ont pas été
« distraits de la destination pour laquelle, seulement,
« ils ont été accordés. Votre commission a unanime-
« ment pensé que l'examen des besoins, des dépenses,
« était son premier devoir et, pour consacrer avec plus
« de force ce principe fondamental, votre commission
« a voulu qu'il vous fût fait deux rapports distincts et
« séparés, l'un sur les dépenses et besoins, l'autre sur
« les voies et moyens pour y subvenir. » La loi de
finances de 1817 (1) compléta cette reconnaissance

1. Les articles 151 et 152 de la loi du 28 mars 1817 décidèrent que les ministres feraient, entre les divers chapitres de leurs budgets, la répartition de la somme allouée par le budget général pour le service de chaque ministère. Pour satisfaire à l'esprit de ces articles, la Chambre ne votait pas les dépenses ; ce vote aurait emporté la spécialité. Elle ouvrait des crédits : un crédit particulier à chaque chapitre, puis un crédit général à chaque ministère. Si quelque article devenait l'objet d'un amendement, il était alors soumis à la discussion ; si la dépense semblait fâcheuse ou superflue, la Chambre manifestait son improbation, mais elle ne supprimait pas spécialement l'article des dépenses ; elle réduisait proportionnellement le crédit particulier ouvert au bas du chapitre, puis le crédit général ouvert au ministre pour les dépenses de son département.

L'état de choses créé par la loi de 1817 dura 10 ans. Le 2 septembre 1827, une ordonnance rendue sur la proposition

implicite et, en affirmant ainsi son droit de voter le budget des dépenses, la Chambre consacra cette importante réforme dont Hallam a dit, en parlant de l'Angleterre : « Ceci a donné à la Chambre des communes un contrôle si réel sur le pouvoir exécutif ou, « pour mieux dire, l'a tellement fait participer à ce « pouvoir, que nulle administration ne peut subsister « sans son concours. »

Le progrès du régime parlementaire devait, tôt ou tard, amener chez nous la reconnaissance de ce principe, dont une ordonnance de M. de Villèle, ministre des Finances, du 2 septembre 1827, développa l'application et qui reçut enfin sa pleine et entière sanction en 1831.

La Chambre des pairs, et la Chambre des députés votent chacune la loi d'impôt. Mais elles le font avec des pouvoirs inégaux et la Chambre des députés, en raison de son origine, possède certaines prérogatives budgétaires importantes. La principale est le droit qui lui est attribué d'examiner et

de M. de Villèle, ministre des Finances, décida, par son article 2, que les Chambres voteraient le budget par sections et qu'aux sections seules appartiendrait la spécialité ; des amendements pouvaient être présentés sur les subdivisions des sections, mais, en cas d'adoption, ils ne modifiaient que le total de la section.

La spécialité par chapitre ne fut établie que sous la Monarchie de juillet, par la loi du 29 janvier 1831. Le contrôle de la Chambre devenait dès lors sérieux et efficace, aucune dépense ne pouvant s'engager sans l'approbation des représentants du pays, aucun crédit ne pouvant être détourné de l'usage auquel il avait été affecté par le vote législatif.

de voter la première la loi de finances. Cette priorité ne constitue pas une vaine préséance : priorité en matière de budget, équivaut presque à primauté. Celui qui le premier aménage le budget et le revêt de son empreinte a beaucoup de chances d'en devenir le maître, car il est difficile, après lui, de bouleverser les combinaisons sur lesquelles a été édifié l'équilibre des recettes et des dépenses. Quant à la Chambre haute, elle n'intervient qu'en second lieu. Ce privilège, dont l'origine est anglaise, avait été établi, au cours des temps, au profit de la Chambre des communes. On avait admis le principe qu'à elle seule appartenait, en réalité, le droit de consentir des subsides à la Couronne et d'imposer des charges à la nation. La Chambre des lords ne pouvait et ne peut encore que voter ou rejeter en bloc, sans l'amender, la loi de finances. Elle n'intervient surtout que pour donner force légale à la concession faite par les communes.

En introduisant chez nous le principe de la priorité, pour la Chambre des députés, de voter la loi de finances, la Restauration voulut établir une ressemblance de plus entre la constitution dont elle dotait la France et celle de l'Angleterre, qu'elle avait prise pour modèle. Mais le rôle accordé à la Chambre des pairs était cependant moins effacé que celui qu'on abandonnait à la Chambre des lords.

Toutefois, la nature et la portée des attributions financières de la Chambre des pairs ne furent pas sans soulever de nombreuses discussions dont il nous faut

rendre compte. Mais, auparavant, nous devons dire quelques mots des motifs qui, outre les raisons historiques et l'imitation de la constitution anglaise, inspirèrent l'article 47 de la charte de 1814, ainsi conçu : « La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôts, ce n'est qu'après qu'elles ont été admises qu'elles peuvent être portées à la Chambre des pairs. » Ils sont tout à l'honneur des rédacteurs de la charte, préoccupés de donner de sérieuses garanties à la nation. La Chambre des pairs était à la nomination du roi et, bien que l'hérédité en assurât l'indépendance vis-à-vis de la Couronne, la majorité y pouvait toujours être déplacée par la création de nouveaux pairs. N'ayant, d'autre part, à répondre d'aucun de leurs votes devant le corps électoral, les pairs pouvaient être moins soucieux des jugements de l'opinion et moins ménagers aussi des deniers publics. Il y aurait eu un inconvénient à ce qu'une proposition d'impôt arrivât, devant les représentants directs des contribuables, avec la double autorité de l'initiative royale et de l'assentiment d'une des deux branches du pouvoir législatif. La liberté d'appréciation des députés aurait pu sembler moins entière, si le rejet ou la modification d'une loi d'impôt avait dû revêtir l'apparence d'un désaccord, sinon d'un conflit avec la Couronne et avec la Chambre haute. On trouve encore un autre motif de cette disposition dans la permanence de la Chambre des pairs. Une ordonnance de dissolution pouvait, à tout moment, mettre fin à l'existence de la Chambre élective et au

pouvoir de ses membres. Un intervalle de trois mois, porté à six, par la charte de 1830, pouvait s'écouler entre une ordonnance de dissolution et la convocation des électeurs. Dans cet intervalle, sous prétexte de pourvoir aux besoins des services publics et à des nécessités urgentes, on aurait pu faire voter par la Chambre des pairs, toujours subsistante, l'autorisation d'effectuer certaines dépenses ou de percevoir certains impôts. Nulle garantie n'aurait protégé les deniers publics contre la dissipation, et le refus de l'impôt aurait été doublement pénible et périlleux pour les particuliers, lorsque l'assentiment d'une des deux branches du pouvoir législatif aurait donné une présomption de légalité aux textes réclamés par les agents du fisc. La priorité, attribuée à la Chambre élective dans la discussion des lois de finances et la nécessité de son assentiment préalable donnaient l'assurance que l'on n'essaierait ni de prolonger l'intervalle qui pouvait séparer l'existence des deux Chambres, ni de se dispenser de l'intervention des mandataires du pays.

La priorité attribuée à la Chambre des députés et dont les motifs viennent d'être indiqués avait-elle, dans l'esprit du législateur de 1814, pour conséquence forcée une inégalité dans les droits des deux Chambres, une infériorité pour la Chambre des pairs. Comme en Angleterre, la Chambre haute ne pouvait-elle même voter d'abord, aucune loi entraînant, ne fût-ce qu'accessoirement, une charge pour la nation ? L'action de la Chambre des pairs, dans la discussion

et le vote des mesures financières, n'était-elle pas aussi libre, aussi entière que celle de la Chambre électorale? Y avait-il une subordination nécessaire des votes de la Chambre des pairs aux décisions de la Chambre des députés. Si elle n'avait pas l'initiative de la loi de finances, pouvait-elle amender le texte voté par l'autre Chambre, ou devait-elle l'accepter tel quel, sans examen et sans modification.

Si cette opinion avait été adoptée, elle eut, semble-t-il, ravalé bien bas le rôle de la Chambre des pairs, en en faisant une simple Chambre d'enregistrement. Mais les faits sont là pour prouver, au contraire, combien la Chambre haute maintint jalousement son droit d'examiner la loi du budget. L'étude des documents législatifs ne nous laissera pas sur ce point le moindre doute (1).

Pendant les premières années de la Restauration, le travail législatif qu'eurent à supporter les Chambres fut considérable. L'organisation politique était toute nouvelle et les finances publiques en fort mauvais état. Les sessions suffisaient à peine à la besogne et les budgets ne pouvaient être ni discutés ni votés en temps utile.

Le premier budget régulier fut celui de 1818, présenté à la Chambre des députés le 15 décembre 1817, et dont l'examen par une commission, qui fit choix de MM. Roy et Beugnot pour rapporteurs, occupa

1. Voir Bozérian. *Les droits du Sénat et de la Chambre des députés en matière de lois de finances*, p. 11, et sq., 1885. (Extrait du *Moniteur des assemblées départementales et communales*).

presque toute la session. Le budget arriva devant la Chambre des pairs le 2 mai 1818. Le rapporteur de la Chambre des pairs, M. le marquis Garnier, après avoir indiqué diverses réformes à introduire dans l'organisation financière, exprima le regret que le budget continuât d'être présenté et discuté en cours d'exercice, alors qu'un vote immédiat devenait une nécessité d'ordre public, et qu'on y mêlât une foule de dispositions, d'un caractère permanent, qui devraient être séparées d'une loi annuelle et essentiellement temporaire, et ne pouvaient, à cause de leur adjonction à la loi de finances, être examinées avec une suffisante maturité. Toutefois, la commission, obéissant aux besoins du moment, ne demandait pas à la Chambre des pairs de modifier la loi qui lui était soumise.

« Dans cet exposé, disait le rapporteur (1) le
« marquis Garnier, la commission n'a pu que vous
« indiquer les modifications dont certains articles lui
« ont paru susceptibles, mais elle a dû s'interdire de
« vous proposer aucun amendement, parce qu'elle a
« toujours devant les yeux l'impérieuse nécessité de
« régler, à l'instant, le budget d'un exercice, dont plus
« d'un tiers est écoulé et de ne pas prolonger encore
« un état de souffrance qui met en péril la fortune
« publique et prive le gouvernement d'un de ses principaux moyens d'existence. »

Dans le débat qui s'ouvrit le 14 mai, sur ce rap-

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1817.

port, M. de Chateaubriand fit observer que la discussion était superflue, tout amendement étant impossible dans la circonstance, attendu que la Chambre des députés ne serait plus en nombre suffisant pour en délibérer. Le procès-verbal de la Chambre constate la réponse qui fut faite, par le gouvernement, à cette observation : « La Chambre des pairs, déclara le « ministre des Finances, jouit de toute la liberté pour « délibérer : que si elle a quelque amendement à proposer, ce n'est point à elle à s'inquiéter du nombre des « députés présents et que le gouvernement prendra les « moyens de les réunir. » Ainsi, le droit d'amender le budget et toutes les lois de finances était revendiqué par la Chambre des pairs et lui était formellement reconnu par le gouvernement.

Grâce à une sévère et intelligente économie, les finances publiques n'avaient pas tardé à devenir prospères. L'ordre et la régularité avaient été introduits dans tous les services et de grandes améliorations avaient été apportées à notre organisation financière. La Chambre des pairs, qui comptait dans son sein beaucoup d'administrateurs éminents, formés aux affaires sous l'Empire, pouvait revendiquer sa part dans ces progrès, dont la plupart avaient été indiqués et réclamés par ses commissions. Elle se plaignait, cependant, que son action directe sur le budget se trouvât paralysée, par une conséquence imprévue de la priorité attribuée à la Chambre des députés pour le vote des lois de finances.

Le budget de 1827 ne lui fut apporté que le

17 juin 1826, et déjà la plupart des députés, fatigués par de longues et orageuses discussions, s'empres-
saient de quitter Paris, sans attendre la clôture officielle de la session. La commission chargée d'examiner le budget, auquel la Chambre des députés n'avait fait subir que de très légères modifications, déclarait, dans son rapport, reconnaître, après un examen attentif, que les dépenses étaient, dans leur ensemble, nécessaires et bien entendues, et que les recettes avaient paru convenablement évaluées. Elle proposait donc l'adoption pure et simple du projet de budget, mais elle se plaignait de la présentation tardive de la loi de finances, qui, n'arrivant à la Chambre des pairs qu'après la séparation de la Chambre élective, rendait tout amendement impraticable.

Cet inconvénient ne tendait à rien moins qu'à concentrer la puissance financière dans une assemblée unique. La commission avait donc chargé son rapporteur, le duc de Brissac, de témoigner ses regrets sur la situation fâcheuse où le retard de la présentation du projet de loi le plus important aux intérêts de la France mettait la Chambre haute. En consignant, dans son rapport, l'expression officielle de ses regrets, la commission entendait leur donner la valeur d'une protestation pour la conservation des droits de la Chambre. La plupart des orateurs qui prirent la parole dans la discussion, et particulièrement M. le duc de Choizeul, s'associèrent à la réclamation formulée par la commission.

Le ministre des Finances, M. de Villèle, se crut obligé de répondre et le procès-verbal résume ainsi la substance de ses paroles : « Ce serait à tort que la « noble Chambre regarderait son contrôle comme illu- « soire. Dans le cas où elle jugerait nécessaire d'user « de son droit, la marche du gouvernement n'en serait « point entravée et aucun des membres de l'autre « Chambre ne refuserait de se rendre à l'appel qui « leur serait fait pour accomplir un devoir. » D'ailleurs, aucun besoin pressant ne semblait réclamer cet appel ; on n'avait signalé dans le projet aucun vice capital, aucune réforme immédiate à faire. Le ministre rappelait ensuite la satisfaction qui avait été donnée à plusieurs des observations de la Chambre haute, notamment à l'égard de la dotation de l'ancien Sénat.

Néanmoins, une tentative fut faite, l'année suivante, pour faciliter l'intervention de la pairie. L'ordonnance royale du 1^{er} septembre 1827, qui spécifia que le budget serait, à l'avenir, divisé en deux lois distinctes : la loi des dépenses et la loi des recettes, qui seraient présentées et discutées séparément, avait principalement en vue cet objet. On se flattait que la marche des discussions serait rendue plus rapide par ce dédoublement et que la pairie serait saisie des deux budgets, en temps utile, pour exercer sur l'un et sur l'autre son droit de revision.

S'il n'avait été universellement admis que la charte établissait une égalité absolue entre les deux Chambres, dans l'exercice du pouvoir législatif, la Chambre

des députés, si jalouse de ses droits, n'aurait pas manqué de considérer les réclamations de la Chambre des pairs comme mal fondées et comme cachant une tentative d'empiètement ; l'assentiment donné par le gouvernement à ces réclamations aurait soulevé, de la part de la Chambre élective, les plus vives protestations. Le silence que les orateurs, même de l'opposition la plus extrême, ont toujours gardé à cet égard, autorise à dire que, sous la Restauration, personne ne pensait à contester, à la Chambre des pairs, le droit de discuter et d'amender le budget.

La révolution de 1830 a-t-elle apporté quelque changement sous ce rapport ? On n'en saurait apercevoir aucune trace, ni dans les textes législatifs, ni dans les débats auxquels ces textes ont donné lieu, dans la discussion de l'acte constitutionnel de 1830. Les articles de la nouvelle charte reproduisent celle de 1814 : la seule différence est, qu'en matière législative, l'initiative directe est accordée aux deux Chambres, au lieu de l'initiative indirecte qu'elles avaient le droit d'exercer, par voie de supplique, sous le régime précédent. L'identité du texte des deux chartes prouve que les auteurs de la nouvelle constitution n'avaient entendu apporter le moindre changement à ce qui existait antérieurement.

Aucun doute, du reste, ne s'éleva sur ce point et personne ne songea, pas plus qu'on ne l'avait fait sous la Restauration, à contester, à la Chambre des pairs, le droit de discuter, d'amender ou de rejeter les mesures financières qui lui étaient apportées, après

avoir été votées par l'autre Chambre. Les lois sur les douanes et sur les centimes additionnels, la loi sur les prestations en nature et la loi sur le sucre indigène étaient des lois touchant à la finance. La Chambre des pairs exerça, sans contestation, sur elles, son droit d'examen et de revision. C'est ainsi qu'elle modifia complètement la législation sur le sucre indigène et y introduisit un système de perception, tout différent de celui qui avait prévalu devant la Chambre élective.

Enfin, lorsque la Chambre des pairs, pour des considérations politiques et d'intérêt général, repoussa la loi sur la conversion des rentes, dont le rejet nécessitait le remaniement de toutes prévisions budgétaires, on put regretter ce vote au point de vue financier, mais personne n'y vit un excès de pouvoir.

Le budget ne faisait pas exception parmi les lois de finances et son examen par la Chambre des pairs ne fut soumis à aucune restriction particulière.

Le budget, on le sait, comporte plusieurs lois distinctes : après celle qui fixe les dépenses et celle qui autorise la perception des recettes, vient la loi qui règle définitivement le compte des recettes et des dépenses effectuées. Il y a un lien étroit entre toutes ces lois, si étroit même qu'il a été longtemps de règle, sous la Monarchie de Juillet, qu'un nouveau budget ne pouvait être présenté qu'après le vote de la loi réglant les comptes du dernier exercice clos. C'est l'observation de cette règle qui rendait si tar-

diver la présentation du budget. Une sérieuse importance y était alors attachée. C'est dans les lois des comptes que les Chambres introduisaient les règles nouvelles, qu'il leur paraissait utile d'établir, pour la classification ou la justification des dépenses, pour la perception des recettes ou la vérification de la comptabilité. La Chambre des pairs amenda fréquemment les lois des comptes, pour en faire disparaître les dispositions votées par la Chambre des députés sans une suffisante maturité et qui se trouvaient en désaccord avec quelqu'un des principes de notre droit public.

La Chambre des députés, appelée à délibérer de nouveau, ratifia les suppressions faites et maintint les adjonctions que la Chambre des pairs avait jugé opportun d'introduire (Lois réglant les comptes des exercices de 1829 et 1834).

En ce qui concerne la loi de budget, elle maintint ferme, sous la Monarchie de Juillet, les attributions qui lui avaient été reconnues jusque-là. Par suite des événements politiques, le budget de 1831 dut être profondément remanié et ne put être présenté aux Chambres qu'en octobre. Le rapporteur de la Chambre des pairs, le comte Roy, présenta, au nom de la commission, des observations sur trois des articles du budget des dépenses. Deux des articles critiqués par la Commission furent néanmoins votés, mais le troisième, combattu par le comte de Tournon, fut rejeté. Le budget des dépenses dut retourner à la Chambre des députés, qui ratifia, à une majorité considérable, le rejet de cet article.

Ce fait constate, une fois de plus, d'une manière formelle, le droit de la Chambre des pairs.

La discussion du budget de 1834 donna lieu à d'intéressants incidents que nous devons rapporter.

Certains députés, malgré l'avis contraire du ministre de l'Intérieur, qui s'opposait à ce qu'on dérogeât à une loi en vigueur, par la voie indirecte d'une disposition budgétaire, avaient fait adopter un amendement retranchant le crédit affecté à 12 diocèses créés par la loi de 1821. Tous les regards se tournèrent aussitôt vers la Chambre des pairs et la suppression de cet article additionnel ne fit de doute pour personne. Mais, ce vote aurait eu pour conséquence de nécessiter une nouvelle délibération de la Chambre des députés, d'entraîner une prolongation de la session et un retard dans la promulgation de la loi de finances. Le ministère, qui croyait avoir intérêt à une prompte clôture de la session, intervint auprès de la Chambre des pairs pour prévenir le vote que tout le monde prévoyait, et il n'hésita pas à prendre des engagements formels, vis-à-vis d'elle, pour la déterminer à ne pas user de sa prérogative. « Cette disposition, disait-il (1), ne pourrait recevoir son application qu'au prix d'une atteinte à la prérogative royale, au respect de la loi, à la Charte et à la liberté des cultes » ; il demandait néanmoins à la Chambre de ne pas l'effacer du budget : « Heureusement, ajoutait le ministre, l'article

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1833.

« dont il s'agit n'est point d'une application immédiate et l'occasion de l'appliquer, espérait-il, ne se présenterait pas, jusqu'à ce que la Chambre des députés, frappée de la gravité de la mesure, ne revienne sur sa décision. Aucune prérogative ne sera donc compromise, aussi le gouvernement vous propose-t-il d'admettre, provisoirement, l'article dont il s'agit, sous les réserves constitutionnelles et politiques que je viens d'énoncer ».

La Commission de la Chambre des pairs, par l'organe de son rapporteur, M. de Fréville, prit acte des déclarations du gouvernement et conclut dans le même sens que le ministre. Ce fut donc à la demande du gouvernement que la Chambre haute ne fit pas usage du droit d'amendement, dont une telle demande était la reconnaissance formelle.

C'est à partir de 1833 que l'ordre se rétablit dans les finances de la Monarchie de Juillet et que les budgets et les lois des comptes purent être l'objet de discussions régulières et approfondies ; mais, la priorité accordée à la Chambre des députés produisit les mêmes effets que sous la Restauration et la Chambre des pairs se plaignit d'être saisie, trop tardivement, des deux budgets. Dans la session de 1835, M. le comte Roy, en présentant, le 17 mai, le rapport sur le budget des dépenses de 1836, qui avait été apporté à la Chambre des pairs seulement le 12 mai, motiva la concision de son rapport sur l'inutilité de formuler aucune observation à une époque de la session où la Chambre se trouvait, sous une sorte

de contrainte morale, placée entre l'alternative de créer des embarras au gouvernement ou de voter, sans discussion ou presque sans examen, une somme énorme, que des crédits supplémentaires et extraordinaires ne manqueraient pas d'accroître encore.

« Vous êtes forcés, disait le comte Roy (1), de donner votre assentiment à un projet de loi qui présente un grand nombre de dispositions législatives diverses, étrangères les unes aux autres, dont plusieurs n'obtiendraient même probablement pas votre assentiment, si vous étiez appelé à les voter librement. La France doit gémir de la continuation d'un si grand désordre et de l'impuissance dans laquelle vous êtes continuellement placés de pouvoir remplir, avec efficacité et avec dignité, la haute mission que, dans ses intérêts, vous tenez de la constitution du pays ».

Plusieurs pairs s'associèrent à cette plainte, dans les séances des 20 et 21 mai, et l'un d'eux, le baron Mounier, s'élevant avec vivacité contre un ordre des travaux législatifs qui privait la Chambre des pairs de l'exercice de sa prérogative et la contraignait à adopter des résolutions qu'elle désapprouvait, mit le gouvernement en demeure d'apporter à l'économie des lois de finances, à la distribution des matières et à la date de leur présentation au Parlement, des modifications qui fissent cesser un état de choses aussi regrettable.

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1835.

L'année suivante, M. Gauthier (de la Gironde), rapporteur du budget des dépenses pour 1837, tout en constatant l'accord qui existait entre les deux Chambres et le gouvernement, et en concluant à l'adoption du projet du budget, crut devoir, pour maintenir le droit de la Chambre, présenter quelques observations analogues à celles que le comte Roy avait formulées un an auparavant.

Un orateur de l'opposition, le vicomte Dubouchage, s'empara de ces observations pour censurer amèrement le gouvernement, qu'il accusa de violer la Charte et de détruire les prérogatives de la pairie, par la négation de son droit d'amender le budget et il mit en parallèle, avec cette conduite, celle de M. de Villèle, dont il rappela les déclarations.

Le ministre des Finances, le comte d'Argout, après avoir donné à la Chambre des pairs les explications que nécessitaient certaines observations du rapporteur, crût devoir répondre également aux critiques du vicomte Dubouchage, parce que le gouvernement considérait la dignité et l'indépendance de la Chambre des pairs, comme une des bases les plus essentielles des institutions.

Voici en quels termes explicites et formels il reconnut à la Chambre haute le droit d'amender le budget (1) :

« A la Chambre des députés appartient la priorité
« du droit d'examiner les dépenses et de voter les

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1836.

« impôts. C'est la Charte qui le dit et la Commission
« en convient. Maintenant, le droit de discussion
« existe-t-il dans les deux Chambres? Je ne pense pas
« que personne ait jamais prétendu que la discussion
« de la Chambre des pairs ne doit pas être aussi
« sérieuse, aussi solennelle que celle de la Chambre
« des députés. Quant au droit de rejeter le budget, il
« est incontesté. On a fait seulement une observation:
« c'est qu'on ne devait en user que dans les cas d'une
« nécessité extrême et avec la plus grande circons-
« pection. Le droit d'amendement, mais ce droit, je
« me demande par qui il a été contesté ».

M. le vicomte Dubouché. — « On l'a contesté
« dans la presse ».

Le ministre des Finances. — « Ce n'est pas la pre-
« mière fois que ce sujet a été agité dans cette Cham-
« bre. L'honorable membre a cité une déclaration de
« M. de Villèle, je pourrais citer à mon tour une
« déclaration de M. de Martignac. Oui la Chambre
« des pairs a le droit d'amender le budget. Doit-elle
« toujours user de ce droit pour des choses de médio-
« cre importance, voilà la question. Du moment où
« nous sommes d'accord sur le droit, il ne reste plus
« que la question de fait ; or, depuis que la Chambre
« des pairs existe, elle n'a jamais rejeté un budget ni
« fait d'amendement au budget. Qu'en résulte-t-il ?
« C'est qu'elle n'a jamais trouvé que les circonstances
« fussent assez graves et que les amendements, intro-
« duits par la Chambre des députés, fussent de nature
« à la déterminer à user de son droit. C'est dans sa

« sagesse, dans sa prudence, qu'elle a procédé ainsi
« et il n'a été fait aucune violence ni à son indépen-
« dance, ni à sa dignité. J'irai plus loin. Si, jusqu'à
« présent le cas ne s'est point présenté, il arrivait
« qu'une mesure désastreuse vint à être adoptée par
« la Chambre des députés, le devoir, comme le droit
« du gouvernement, serait de demander des modifi-
« cations, et le devoir, comme le droit de la Chambre
« des pairs, serait de voter ces modifications. Si
« c'était à une époque où la Chambre des députés fut
« dispersée, on pourrait compter sur son patriotisme
« pour se réunir de nouveau ».

Une déclaration aussi catégorique et aussi précise, faite au nom du gouvernement, semblait de nature à mettre hors de toute contestation le droit de la Chambre des pairs ; néanmoins, à la session suivante le comte de Saint-Cricq (1), rapporteur du budget des dépenses, pour 1838, crut devoir renouveler la protestation de ses devanciers. Après avoir regretté cette sorte de contrainte morale que faisaient peser sur la Chamhre et la saison déjà avancée et l'absence de fait d'une des Chambres législatives, il maintient l'absolue liberté pour la Chambre des pairs d'examiner et de modifier, si besoin, la loi de finances, car la Charte veut que toutes les lois soient librement votées par les deux Chambres. Il reconnaît, cependant, que pour le règlement des budgets, qui ne disposent que pour une année, il semble conforme à la nature des

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1837.

choses que la Chambre des pairs, si elle y croit apercevoir quelque besoin public mal apprécié, procède plutôt par voie d'observation et de conseil que par voie d'amendement ; et il est juste de reconnaître, dit-il, que ces conseils, ainsi formulés, ont été plus d'une fois entendus. Que si, au contraire, il arrivait qu'un des votes de l'autre Chambre parût susceptible de porter un trouble considérable dans un des services publics, ou qu'il fut introduit, parmi les articles réglementaires, quelque disposition soit excessive, en elle-même, soit par trop étrangère au budget, certes alors la Chambre des pairs n'hésiterait pas à user de son droit. Et il concluait : « C'est ainsi. Mes-
« sieurs, qu'à notre avis, vous n'abdiquerez pas votre
« plus haute mission, que vous ne vous écarterez pas
« des convenances que cette situation comporte et
« dont vous avez si bien le sentiment. »

A la session suivante, ce fut le tour du marquis d'Audiffret, qui disait (1), le 1^{er} août 1839, en présentant le rapport sur le budget de 1840 :

« Il est du devoir de la Chambre des pairs de
« réclamer toujours une participation plus réelle à la
« discussion du budget de l'Etat, de redemander, avec
« des instances plus vives, les moyens de concourir
« de toute sa prévoyance à l'accomplissement de
« cette grande œuvre des trois pouvoirs, qui a la plus
« haute influence sur la fortune de la France. »

Ces citations suffisent à prouver que la Chambre

1. Procès-verbaux de la Chambre des Pairs, 1839.

des pairs n'a jamais admis le moindre doute sur sa participation absolue à la discussion et au vote des lois de finances. Comme nous venons de le voir, elle réclama toujours, avec énergie, le droit d'examiner la loi de budget et les autres lois ayant trait à des questions financières, droit qui ne fut jamais sérieusement contesté. C'est ainsi, que non seulement les pairs rejetèrent, en 1819, le projet qui fixait le début de l'année financière au 1^{er} juillet, mais qu'ils amendèrent, en 1824, un projet frappant d'un droit d'importation les fers étrangers, qu'ils y supprimèrent un article entaché de rétroactivité et qu'ils retranchèrent, de la loi des comptes de 1829 une disposition chargeant le ministre des Finances d'exercer devant les tribunaux, une action en indemnité contre un ancien ministre, M. de Peyronnet.

Sous la Monarchie de Juillet, le rejet du projet de loi sur la conversion des rentes, en 1833, les amendements apportés aux lois des comptes, à des projets de lois de douanes, à d'autres, établissant des centimes additionnels ou réglant les prestations en nature, le remaniement du mode de perception des droits sur le sucre indigène, le rejet d'une recette projetée sur les intérêts des cautionnements, après un délai arbitraire, prouvent que les déclarations rappelées plus haut n'ont pas été purement théoriques.

Aussi Rossi (1) pouvait-il déclarer, sans crainte d'être contredit : « L'impôt doit être voté d'abord

1. Rossi. *Cours de droit constitutionnel*, tome IV.

« par la Chambre des députés, mais, sauf cette res-
« triction, le droit de la Chambre des pairs est le
« même que celui de la Chambre des députés... Il y
« a des raisons pour justifier le refus d'initiative de
« la Chambre des pairs ; il n'y en aurait aucune pour
« lui refuser le droit d'amender ou de rejeter les lois
« de finances. »

CHAPITRE III

Du contrôle de la Chambre des pairs sur le gouvernement.

C'est une vérité reconnue que ceux qui détiennent le pouvoir peuvent être tentés d'en abuser. Aussi, la responsabilité des ministres, qui incarnent le pouvoir supérieur agissant de l'Etat, le pouvoir exécutif, apparaît-elle comme une condition essentielle de la liberté politique. Mais, en raison de leur haute situation, de la nature spéciale des infractions qu'ils peuvent commettre et des graves intérêts dont ils ont la garde, les tribunaux ordinaires, qui ne relèvent que d'eux, sont incapables de les juger. Une juridiction supérieure, indépendante, est donc nécessaire pour demander compte de leurs actes aux ministres. On ne crut mieux faire que de mettre en jeu leur responsabilité, devant ceux qui puisent leur force et leur indépendance au sein même de la nation ; et les assemblées législatives furent généralement investies du droit et du devoir de contrôler leur gestion et de punir leurs fautes.

Chez nous, plus que dans les autres pays, peut-être, et par réaction, sans doute, contre l'autoritarisme de l'ancien régime, la question de la responsabilité du pouvoir exécutif fut considérée comme primordiale et toutes les constitutions, qui se succédèrent depuis la Révolution, l'organisèrent minutieusement. Dans les cahiers de 1789, on demandait de soumettre les agents de l'autorité, spécialement les ministres, à une responsabilité effective, de définir les infractions aux droits de la nation et d'instituer un tribunal pour les juger ; et la pensée qui inspirait ces vœux était moins une pensée de protection pour le citoyen qu'une pensée de défiance envers le pouvoir. « Partout, dit Taine (1), on sent la perpétuelle
« préoccupation de se mettre en garde, l'arrière-pen-
« sée d'une trahison, la persuasion que le pouvoir
« exécutif, quel qu'il soit, est par nature un ennemi
« public. Autrefois, l'un des soins les plus constants
« du pouvoir était la surveillance des citoyens et
« la recherche des crimes de lèse-majesté royale.
« Aujourd'hui, c'est au tour des citoyens à surveiller
« le pouvoir, et la pensée qui les obsède c'est de
« rechercher et de punir les crimes de lèse-nation ! »

« En France, ajoute finement M. A. Desjardins (2),
« dans son ouvrage sur les cahiers des Etats Géné-
« raux de 1789, la haine des ministres était presque
« aussi ancienne que l'amour des rois. C'était à eux,

1. Taine. *La Révolution française*. Tome II.

2. A. Desjardins. *Les cahiers des Etats généraux de 1789*, p. 155.

« plus qu'aux princes, que le peuple imputait les
« maux dont il souffrait, les mesures arbitraires dont
« il avait à se plaindre. A la veille de 1789, le pouvoir
« ministériel était devenu comme une sorte de bouc
« émissaire, responsable de tous les maux, coupable
« de tous les crimes ; et de plusieurs siècles de haine
« accumulée s'élevait contre lui une réaction terrible
« qui devait aller, dans la théorie, presque à l'annu-
« ler, sous prétexte de le contenir et dans la pratique,
« à l'entraver, par l'excès d'une surveillance jalouse
« et tracassière. Voilà pourquoi, l'exemple de l'An-
« gleterre aidant, toutes les constitutions ont prévu et
« organisé la responsabilité des ministres et leur mise
« en accusation devant un tribunal supérieur, une
« Haute Cour de justice ».

L'organisation de la responsabilité du pouvoir exécutif est une conséquence de l'institution du régime représentatif. Tout comme ce dernier, elle avait pris naissance en Angleterre, par la pratique de « l'Empeachment ».

L'empeachment est une accusation intentée contre un ministre, par la Chambre des communes, devant la Chambre des lords, qui statue comme tribunal. C'est au xiv^e siècle qu'il a fait son apparition et la Chambre des communes n'a tout d'abord pris cette initiative hardie qu'à l'instigation des lords. La compétence de la Chambre des lords était facile à justifier. Elle avait conservé les attributions judiciaires dont elle disposait à son origine. Au temps où elle était le *magnum concilium*, on portait devant

elle les accusations intentées contre les grands officiers de l'Etat ou contre les membres de ce grand conseil lui-même, appelés, à partir d'Edouard III, Pairs de la Terre.

Quant au droit d'accusation reconnu à la Chambre des communes, on le ramena aisément aux principes du droit commun. Le droit anglais posait, en effet, comme fondement de toute poursuite criminelle, une accusation admise par un grand jury ou jury d'accusation, qui siégeait périodiquement dans chaque comté du royaume. Or, la Chambre des communes était éminemment la représentation des comtés : elle pouvait être considérée comme le grand jury de l'Angleterre entière.

C'est donc en 1376, sous le règne d'Edouard III, que l'Empeachment fit son apparition et d'assez nombreux exemples s'en présentèrent sous les règnes suivants. C'est cette juridiction, toute politique au fond, et par cela même qu'elle était politique, qui a créé en Angleterre la responsabilité ministérielle. Cependant, il faut remarquer qu'il n'était usité qu'en matière pénale et qu'il n'était admis, au début, que pour le cas où l'acte commis par le ministre constituait une infraction prévue par le droit pénal. Mais, au ^{xvii}^e siècle, on se départit de cette rigueur logique, et l'empeachment fut admis pour des actes qui ne constituaient ni crime ni délit, mais seulement une faute grave, préjudiciable au pays. Il servit, dès lors, à demander compte, aux ministres de la Justice, de l'honnêteté et de l'utilité de leur administration.

L'extension de la responsabilité des ministres aux faits d'ordre purement politique ne fut donc que la résultante d'une lente élaboration.

Moins tangible, moins efficace et plus compliquée que l'autre, elle exige, pour être appliquée sagement, une pratique très approfondie du régime parlementaire. L'Angleterre avait mis plusieurs siècles à en découvrir la formule exacte; elle ne se dégagea nettement, chez nous, que vers la fin de la Restauration.

Le système anglais de la responsabilité pénale des ministres fut établi, en France, par les constitutions de 1791 et de l'an III, par celle de l'an VIII et même par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, dont le but était cependant d'affranchir le pouvoir exécutif du contrôle des Chambres. C'est avec la Charte de 1814 que le régime parlementaire, qui implique essentiellement la responsabilité pénale et surtout politique des ministres, s'est établi dans notre pays. A ne consulter que le texte, la Charte ne le contient cependant pas d'une manière explicite. Elle dit bien (art. 54) que les ministres peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés, qu'ils ont leur entrée dans l'une et l'autre Chambres et doivent être entendu quand ils le demandent; elle dit aussi (art. 50), que le roi peut dissoudre la Chambre des députés : ce sont là des traits communs et caractéristiques; mais elle n'établit, expressément, que la responsabilité pénale des ministres, pour faits de trahison et de concussion. Elle ne parle

pas de leur responsabilité politique, ni de leur responsabilité solidaire, qui sont pourtant les conséquences logiques du gouvernement parlementaire.

L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire organisait, également, la responsabilité ministérielle. Non seulement, le préambule déclarait qu'il tendait à donner au système représentatif toute son extension, mais ses dispositions reproduisaient les traits essentiels du gouvernement parlementaire : Les ministres peuvent être et rester membres des Chambres ; ils donnent à celles-ci les éclaircissements qu'elles demandent. Le droit de dissoudre la Chambre des représentants, à la condition de procéder à des élections nouvelles, était reconnu au chef de l'Etat. La nécessité du contre-seing ministériel était précisée, et les ministres déclarés responsables des actes qu'ils avaient signé. Il est vrai que l'acte additionnel ne prévoyait et ne réglementait que leur responsabilité pénale, mais il lui donnait une grande portée.

Quant à la Charte de 1830, elle ne modifia en rien, sur cette question, celle de 1814.

Examinons donc comment était organisée, sous la monarchie constitutionnelle, la responsabilité des ministres et quel était, plus spécialement, le rôle attribué, par la Charte, à la Chambre des pairs.

La Charte de 1814, nous l'avons dit, ne prévoyait que la responsabilité pénale des ministres. C'était purement et simplement l'« empeachment », avec sa procédure, qu'elle introduisait dans notre législation.

La Chambre des députés, disait l'article 55, a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs, qui seule a celui de les juger.

L'article 56 ajoutait : « Ils ne peuvent être accusés que pour faits de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délit et en détermineront la poursuite ».

Disons, pour en terminer de suite avec ce dernier paragraphe de l'article 56, que les lois particulières prévues sur la responsabilité des ministres ne furent jamais votées. Dès 1814 cependant, le député Forez proposa à la Chambre de réaliser la promesse faite par la Charte : « Il est nécessaire, disait-il devant la « Chambre des députés, le 26 août 1814, de faire défi-
« nir, par la puissance législative, ce que la Charte
« entend par trahison et concussion commises par un
« ministre, de déterminer les peines qui y seront appli-
« cables, et enfin le mode des poursuites à diriger
« contre les ministres inculpés et accusés ».

Ce projet est le premier d'une série qui commence et qui n'a jamais pu s'achever. Il s'étendait très longuement sur tous les faits qui pouvaient donner prise à une action judiciaire et ne laissait rien à l'arbitraire.

Le 3 février 1817, le ministre de la Justice, Pasquier, déposa sur le bureau de la Chambre un nouveau projet de loi sur la responsabilité des ministres. Ce projet, pas plus que celui de M. de Serre, en 1819, ne sortit des cartons du Parlement.

La Charte de 1830 ne fit que reproduire celle de

1814. Une loi, annonçait-elle, devait intervenir sur la responsabilité des agents du pouvoir. Un premier projet fut déposé par M. Barthe, en 1832, qui concernait particulièrement la procédure, et un deuxième, par M. Persil, au nom du gouvernement, en 1835. Ce second projet déterminait trois sortes de crimes à la charge des ministres : la trahison, la concussion et la prévarication. Il laissait à la Chambre des pairs le droit arbitraire d'édicter les peines. La Chambre des députés adopta le projet, et les choses en restèrent là. Certains bons esprits, comme Benjamin Constant et Odilon Barrot, étaient opposés à la réglementation de cette matière. Ils soutenaient, ce qu'on a appelé depuis, la théorie de l'arbitraire, qui trouvait son principal argument dans le caractère purement politique de l'accusation et des faits qui y donnaient naissance.

C'était à la Chambre des députés que la Charte conférait le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs. Quel était le caractère de ce droit d'accusation ? N'était-ce qu'un simple droit de dénonciation et de plainte ? La Charte réduisait-elle la Chambre des députés au rôle subalterne de partie plaignante, ou au contraire, était-ce un droit d'accusation véritable, autorisant la Chambre à exercer tous les pouvoirs appartenant aux juges d'instruction et aux Chambres du conseil ?

Cette grave question fut l'objet d'un vif débat, dans la séance du 18 août 1830. M. Persil, M. Villemain, déniaient à la Chambre élective le droit de

procéder à une véritable instruction judiciaire. Pour eux, le droit d'accusation dont elle était investie avait un caractère exclusivement politique. Il devait se borner à traduire les ministres devant la seule autorité judiciaire compétente pour les juger et à provoquer la Chambre haute à faire, à cet effet, tous les actes d'instruction nécessaires. Le rapporteur, M. Béranger, soutenait au contraire que le droit d'accuser les ministres serait vain, si la Chambre n'avait celui de faire tous les actes propres à établir ou à justifier l'accusation. « Recueillir les preuves, « disait-il (1), compulser les débats publics, entendre les témoins et les mander devant elle, conséquemment lancer des mandats de comparution ou « d'amener, voilà le droit de la Chambre. Il en est un « autre qui n'est pas moins incontestable et qui est « surtout dans l'intérêt de la juste défense, c'est celui « d'interroger les prévenus ; car nul de vous, Messieurs, « ne voudrait concourir à une mise en accusation, si « préalablement, il n'avait entendu par lui, ou par ses « délégués, celui qui doit en être l'objet. De là dérive « pour la Chambre le droit de faire usage contre les « prévenus des divers mandats par lesquels nos lois « ont assuré l'action de la justice. »

Ce fut M. Dupin qui emporta la solution : « L'accusation et le jugement, dit-il (1), sont deux choses « distinctes qui appartiennent : l'accusation à la Chambre des députés, le jugement à la Chambre des pairs ;

1. Procès-verbaux de la Chambre des députés, 1830.

« mais personne ne contestera que, l'une comme l'autre, exige qu'on ne se décide qu'en connaissance de cause ; si celui qui peut condamner ou absoudre ne doit le faire qu'après s'être parfaitement éclairé, celui qui est chargé seulement d'accuser n'en est pas moins obligé de procéder à des recherches et à des enquêtes pour mettre sa conscience en sûreté ».

Plus libérale que l'Assemblée constituante de 1789, la Chambre des députés de 1830 ne se reconnut pas le droit d'accuser sans entendre ; à une imposante majorité, elle donna raison à son rapporteur et se reconnut les devoirs, comme les droits, d'une véritable Chambre des mises en accusation, voulant « unir la religieuse observation des formes de la justice aux vues élevées de la politique ». Sans se transformer en une véritable juridiction, elle voulut, du moins, emprunter aux cours de justice leurs formes tutélaires. Elle vota au scrutin, non seulement sur l'ensemble de la résolution, mais séparément sur chacune des questions posées à l'égard de chaque inculpé et crut devoir, à l'égard de chacun d'eux, articuler et qualifier, d'après les définitions empruntées au Code pénal, les faits qu'elle leur imputait. Lorsqu'il s'agissait du jugement des ministres, ce n'était pas par ordonnance, comme dans les autres cas, que la Chambre des pairs était constituée en cour de justice. En accusant les ministres, la Chambre des députés exerçait un droit propre, *inhérent à sa nature*, qu'elle tenait de la Charte. La Cour des pairs se considérait comme valablement saisie par le message de la

Chambre des députés qui lui transmettait la résolution d'accusation. Ce point fut formellement résolu dans le procès des ministres de 1830. Un pair M. d'Haubersart), ayant émis des doutes sur la légitimité de cette procédure, M. de Pontécoulant répondit (1) que la maxime, *toute justice émane du roi*, n'était pas, dans ce cas, applicable; que la Chambre des pairs tenait son droit de la même source d'où découlait le droit de justice royale : de la Charte. La vraie raison était que la Charte conférait à la Chambre des députés, non au roi, le droit d'accuser les ministres. Le président, M. Pasquier, le fit remarquer. « Les ministres, nommés par le roi, dit-il, seront-ils « accusés par lui? N'est-il pas facile de prévoir que sa « volonté ne consentirait pas à concourir à cet acte « de justice? Et alors s'il se refusait d'accuser, les deux « Chambres se verraient privées de l'un des droits « constitutionnels, de l'une de leurs plus utiles prérogatives légales. »

La Chambre haute se reconnaissait donc, dans ce cas, et avec raison, le droit de se constituer elle-même en cour de justice. Elle fixait la date de sa constitution par un arrêt d'ajournement que son président communiquait au roi et dont elle donnait connaissance à la Chambre des députés, par un message; au surplus, la résolution de la Chambre des députés ne mettait pas obstacle à ce que la Cour des pairs procédât à un supplément d'infor-

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1830.

mation, à ce qu'elle statuât, elle-même, sur sa compétence, de même qu'elle ne pouvait dépouiller les accusés du droit de la contester par un déclinatoire formel (1).

1. Le droit d'accuser les ministres pour faits relatifs à leurs fonctions, que la Chambre des députés tenait de la Charte, était-il un droit exclusif? L'article 47 disait : « La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres devant la Chambre des pairs qui seule a le droit de les juger ». Elle disait bien que la Chambre des pairs avait le droit de les juger, elle ne disait pas que la Chambre des députés avait seule le droit d'accuser. Fallait-il en conclure que le droit d'accusation de la Chambre des députés n'était pas exclusif de la prérogative royale? Le 5 mai 1847, une ordonnance avait convoqué la Cour des pairs pour procéder au jugement du général Cubières, pair de France, prévenu des délits prévus par les articles 179 et 185 du Code pénal. Le 7 mai, M. Delangle, nommé procureur général près la Cour, avait requis une instruction contre le général et, par voie de connexité, contre tous autres auteurs ou complices des mêmes crimes et délits. Cette instruction ayant bientôt révélé les plus graves présomptions de corruption vis-à-vis de M. Teste, ancien ministre des Travaux Publics, à raison de faits accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions, la Cour, par un arrêt du 26 juin, se déclara compétente au regard de M. Teste, par ce motif que « l'indivisibilité du délit entraîne l'indivisibilité de la « poursuite contre tous les inculpés de faits connexes ». Et non seulement, la Cour des pairs affirma ainsi sa compétence, mais elle procéda à la mise en accusation et au jugement, sans qu'aucune autorisation de poursuite eût été obtenue de la Chambre des députés. « C'est à tort, suivant nous, dit M. Lair, qu'on « tire de cette décision la conséquence qu'une ordonnance « royale pouvait traduire un ministre devant la Cour des pairs, « sans accusation préalable de la Chambre des députés. C'est « au moins en exagérer la portée, car l'ordonnance royale visait

La Chambre des pairs, une fois saisie de la plainte de la Chambre des députés contre les ministres, qui soutenait l'accusation devant elle ?

Des doutes s'étaient élevés sur la question de savoir si la Chambre des députés avait le droit de suivre l'accusation des ministres, devant la Cour des pairs, par des commissaires pris dans son sein. Le comte de Pontécoulant y répondit en ces termes : « Celui qui accuse et traduit devant un tribunal « n'est-il pas appelé, naturellement, à suivre l'accusa-
« tion qu'il a présentée et quel autre pouvoir voudrait-
« on en charger ? L'autorité royale pourrait-elle conve-
« nablement intervenir dans un pareil débat et n'est-il
« pas plus régulier de confier la poursuite à des com-
« missaires pris dans le sein de la Chambre qui l'a
« ordonnée ? C'est ainsi que la chose s'est toujours
« pratiquée en Angleterre, et aucune raison n'exige

« uniquement le général Cubières, et c'est uniquement dans
« la connexité que la Cour des pairs paraît avoir trouvé, au
« regard de Teste, le principe de son droit. Cet arrêt n'en est
« pas moins remarquable ; il faut tout au moins en conclure
« que la garantie accordée aux ministres, par l'article 47, ne cons-
« tituait pas une exception préjudicielle, comme la garantie
« accordée aux fonctionnaires, par l'article 75 de la constitution
« de l'an VIII. Nous doutons que cette décision fût une exacte
« interprétation de la Charte » (Lair, *Des hautes Cours politi-
ques*).

Une ordonnance royale eût-elle pu traduire directement un ministre devant la Cour des pairs ? En le faisant, elle n'eût pas violé le texte de l'article 47, mais elle en aurait violé l'esprit car nous croyons qu'aucun ministre ne devait être traduit devant la Chambre haute, s'il n'était accusé par la Chambre des députés.

« de s'écarter, en ce point, de l'exemple qu'elle nous « a donné ». Le principe ne fut pas contesté, mais on se demanda si, à côté des représentants de la Chambre accusatrice, il ne resterait pas un siège, au parquet, pour un procureur général, remplissant les fonctions de ministère public.

Après une discussion, à laquelle prirent part le comte Rey, le comte Le Mercier, le comte Portalis, le duc Decazes, le vicomte Lainé, l'intervention du ministère public fut déclarée inconciliable avec l'assistance des commissaires de la Chambre des députés. « Si, une fois sortie du sein de la Chambre « des députés, cette accusation populaire, contre les « ministres du roi, devait être remise entre les mains « des gens du roi, n'y aurait-il pas là une évidente « contradiction ? Le but qu'on s'était proposé ne serait-il pas manqué ? »

Quant au rôle des commissaires et à leurs rapports avec la cour, on concilia, du mieux possible, les analogies tirées des attributions légales du ministère public avec la position indépendante qui appartenait aux représentants de la Chambre élective. La seule attribution du ministère public qui n'ait pas paru applicable aux commissaires est celle qui concerne l'exécution des arrêts. La cour ordonnait que l'arrêt serait transmis au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, pour en assurer l'exécution (1).

1. Disons ici quelques mots de la manière dont la Cour des pairs est saisie et des formes observées pour l'instruction et le jugement. Le pouvoir royal, qui intervient dans les

Les articles 55 et 56 de la Charte de 1814 ne reçurent qu'une seule application; ce fut en 1830, lors du procès des ministres de Charles X. Mais, auparavant, quelques tentatives avaient bien été faites pour mettre en mouvement la juridiction de la Chambre des pairs. Une des principales eut lieu, en 1819, sur l'initiative de Clausel de Coussergues. Le 20 février 1819, le marquis Barthélémy fit une proposition à la Chambre des pairs pour lui demander de prendre une résolution, en vertu de laquelle le roi serait humblement supplié de présenter un projet de loi tendant à modifier la loi électorale de 1817. Après une discussion solennelle, la proposition fut adoptée par 98 voix contre 55. M. Decazes décida alors le roi à rompre

autres affaires était, en quelque sorte, récusé par la Charte comme pouvant être, dans certains cas, suspect de partialité. Un message de la Chambre des députés, contenant envoi de la résolution qui accusait les ministres, remplaçait l'ordonnance royale de convocation. L'acte qui nommait les commissaires chargés de soutenir l'accusation était joint à ce message. La Chambre des pairs recevait cette communication en séance publique et prenait un arrêté d'ajournement. Après avoir examiné et vérifié sa compétence, elle se livrait à un supplément d'information qui lui paraissait d'autant plus nécessaire que l'instruction primitive était faite par le pouvoir même qui se présentait comme accusateur et ne pouvait suffire pour rassurer la conscience des pairs à qui appartenait le droit de juger. Elle lançait alors une ordonnance de prise de corps et fixait le jour des débats.

La partie essentielle de la procédure, qui comprend les débats et la délibération définitive, ne différerait guère de ce qu'elle était dans les procès ordinaires. Nous l'étudierons ultérieurement.

la majorité de la Chambre des pairs et une ordonnance, du 5 mars 1819, nomma 60 nouveaux pairs ; peu de temps après, une autre ordonnance rappelait en outre dans la Chambre huit pairs, exclus en 1815 pour avoir accepté la pairie pendant les Cent-Jours.

« Ces créations si nombreuses de nouvelles pairies, dit Clauzel de Coussergues (1), étaient une violation évidente de la Charte, puisqu'elles en rendaient l'application illusoire. La Chambre des pairs, continue-t-il, attaqua le nouveau ministère formé par Decazes, (après la retraite de MM. de Richelieu et Lainé), en adoptant la résolution de supplier le roi de proposer une loi nouvelle d'élection. Qu'osa faire M. Decazes contre la majorité de cette Chambre ? Il la brisa en y introduisant soixante nouveaux pairs. Il ne pouvait y avoir de plus grand délit politique ; mais il était difficile de le définir. L'article 27 de la Charte déclare que le nombre des pairs est illimité et, d'autre part, une Chambre des pairs dont on pourrait rompre à chaque instant la majorité serait une dérision. Appelé à examiner cette question, j'avouerai que je n'en ai trouvé la solution que dans la jurisprudence de ce pays, auquel nous avons donné une partie de nos lois politiques il y a près de huit siècles, et d'où nous les avons reprises, après un si long intervalle, telles qu'elles ont été modifiées par une longue suite de troubles civils, et dans la vue de terminer les nôtres. Une nomination de pairs nombreuse et

1. Clauzel de Coussergues. *Considérations sur la Charte*, p. 290.

simultanée fut un des griefs qui, la première année du règne de Georges I^{er}, firent condamner les ministres de la reine Anne. La reine, par cette nomination, n'avait fait qu'user de sa prérogative ; les ministres qui avaient signé cet acte de son gouvernement paraissaient n'avoir blessé aucune loi. Mais voici où la Chambre des communes trouva leur culpabilité : elle prétendit que ce n'était pas pour l'utilité de l'Etat que les ministres avaient fait ces nominations, mais pour leur intérêt particulier, afin de faire approuver plus facilement leur conduite, relativement à la paix d'Utrecht, ou peut-être même afin de se donner des juges favorables, dans le cas probable où les actes des dernières années du règne de la reine Anne les feraient traduire devant la Chambre haute ; et voici comment fut rédigé cet article de l'accusation : « Le comte d'Oxford, grand-trésorier de la Grande-Bretagne, est accusé d'avoir enfreint les droits et l'honneur des seigneurs, en faisant créer douze pairs « pour s'en servir à ses fins » .

« C'était bien plus évidemment encore pour s'en servir à ses fins que M. Decazes fit nommer les 60 pairs. Vous ne croirez pas qu'un tel acte fut dans l'intérêt du gouvernement, puisqu'il est reconnu que l'adoption de la proposition de la Chambre des pairs pouvait seule sauver le gouvernement. »

En conséquence, Clausel de Coussergues demandait à la Chambre des députés de mettre en accusation le duc Decazes. Cette proposition ne fut pas prise en considération.

Une autre demande de mise en accusation des ministres qui, celle-là, fut suivie d'exécution, se produisit, nous l'avons dit, en 1830.

Au lendemain de la révolution de juillet, la Chambre des députés, avait, conformément à la Charte, formulé une accusation de haute trahison contre les anciens ministres de Charles X, signataires des fameuses ordonnances de juillet, prononçant la dissolution de la Chambre, restreignant la liberté électorale et supprimant la liberté de la presse. Ces ordonnances étaient en dehors de l'ordre légal, dont toutes les ressources avaient été épuisées inutilement.

Quatre seulement des membres de l'ancien ministère furent arrêtés : MM. de Polignac, de Peyronnet, de Chantelauze et de Guernon-Ranville.

La Chambre des pairs, régulièrement saisie, se constitua en haute cour de justice le 1^{er} octobre : L'instruction, confiée au président Pasquier, assisté de MM. Séguier, de Pontecoulant et de Bastard, fut complète et consciencieuse. La Chambre des pairs avait cru trouver, dans les faits prévus par les articles 91, 109, 110, 123 et 125 du Code pénal, les conditions qui constituent le crime de trahison ; mais, le mot de trahison n'existe pas dans le Code pénal. La Charte de 1814, sous l'empire de laquelle les actes incriminés avaient été accomplis, donnait bien à la Chambre des députés le droit d'accuser les ministres et à la Chambre des pairs le droit de les juger, pour trahison, mais, elle avait renvoyé la définition de la trahison à une loi future, qui n'avait pas été faite. La

conséquence de cette situation légale semblait devoir être l'impunité des accusés. Le rapport de la Commission fut réduit à invoquer la nécessité qui est la plus impérieuse et la plus irréfragable des lois. Il ajoutait :

« C'est à la Chambre des députés qui accuse et à la Cour des pairs qui juge, à suppléer à l'absence d'une définition légale appliquée au crime de trahison. Les actes d'un tel procès ne sont pas seulement judiciaires, ils participent nécessairement du caractère législatif, et la puissance qui, en cette matière, règle la procédure, qualifie les faits, détermine la peine, en même temps qu'elle statue sur ces choses, en principe, fait aussitôt et presque simultanément l'application du principe, crée la loi et en use à l'instant même pour prononcer le jugement (1) ». C'était revenir aux plus détestables sophismes judiciaires.

Les débats s'ouvrirent le 15 décembre. L'accusation fut soutenue par le procureur général Persil, qui avait été désigné pour remplir les fonctions de ministère public et par Béranger (de la Drôme), qui, en sa qualité de rapporteur à la Chambre des députés de la proposition de mise en accusation, avait été adjoint au procureur général. Les quatre accusés furent défendus par leurs avocats : de Martignac, Hennequin, Sauzet et Crémieux. Ce procès soulevait dans Paris une agitation menaçante ; il fallut forti-

1. Procès-verbaux de la Chambre des députés, 1830.

fier le petit Luxembourg pour y transférer les accusés. Pendant que la Cour délibérait avec calme, l'émeute grondait au dehors. La foule assiégeait les portes du palais, des cris de mort étaient poussés sous les fenêtres. C'était un véritable duel entre l'ordre et l'anarchie.

Pour mettre les accusés à l'abri des fureurs de la populace, le gouvernement jugea nécessaire de les faire reconduire à Vincennes, et ce fut en leur absence, qu'à 10 heures du soir, le 21 décembre, fut prononcé l'arrêt qui les condamnait à la détention perpétuelle.

Tel fut ce malheureux procès des ministres de Charles X, que la passion politique fit dégénérer en une basse vengeance d'où la justice était bannie. Les ordonnances de 1830 qui, sous un régime parlementaire normal, auraient dû n'entraîner pour leurs signataires que la perte du pouvoir, avaient renversé un trône et provoqué la condamnation infamante d'hommes foncièrement honnêtes dont le seul crime avait été de vouloir tenir tête à l'opinion publique. La disproportion entre la faute et la peine était vraiment trop considérable.

On nous permettra de citer à cette occasion l'opinion d'un auteur contemporain (1). Après avoir rappelé le passage dans lequel Taine montre que, depuis la Révolution, on sent partout la préoccupation de se mettre en garde contre les agents du pouvoir, notamment

1. Lair. *Des Hautes Cours politiques*, p. 125.

contre les ministres et la persuasion que le pouvoir exécutif est, par nature, un ennemi public, il ajoute : « La Révolution de 1830 éclate ; une partie de l'opinion proclame traitres les ministres signataires des ordonnances et demande leur mise en jugement. La Charte autorise, sans doute, la Chambre des députés à accuser les ministres, pour trahison, devant la Chambre haute ; elle a promis la définition de la trahison, mais cette définition n'a jamais été donnée. Il n'existe ni texte qui la spécifie, ni loi qui la punisse. N'importe, la Chambre des députés renvoie les ministres devant la Cour des pairs et la Cour des pairs les condamne. De quel droit ? Du droit de la raison d'Etat. Celui qui est l'ennemi de l'Etat n'est pas un citoyen et ne peut invoquer les droits du citoyen, avait dit Cicéron, pour faire condamner Catilina et ses complices. Il y a des crimes qui font perdre *ipso facto* tous leurs droits et privilèges à ceux qui les commettent, avait dit Richelieu. Il n'y a pas besoin d'une loi qui punisse les traitres et les conspirateurs, la nation a toujours le droit de punir, avaient dit la Convention et le Comité de salut public. Quelles raisons invoque-t-on pour frapper les ministres de 1830 ? C'est qu'en matière de crime politique, quand il s'agit de l'indépendance et de la sûreté de l'Etat, du maintien des institutions et des lois, des libertés publiques et des garanties individuelles, il est impossible qu'il n'y ait pas d'accusation quand il y a eu péril pour la patrie, et qu'il n'y ait pas jugement quand

il y a eu accusation, car la liberté et la sûreté de tous sont préférables à celles de quelques-uns. A deux mille ans de distance, c'est la même doctrine, le même principe, la même négation du droit individuel, au nom du salut de l'Etat. Et cette doctrine vit encore, elle est le fond même de l'esprit révolutionnaire et jacobin, et il n'est pas rare d'entendre déclarer que les serviteurs d'un prince ne sont pas des citoyens. On le voit, le monstre dont parlait Cicéron n'est pas mort ; il sommeille. Y aurait-il donc, ainsi que l'a dit Montesquieu lui-même, des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme on cache les statues des dieux ? Nous ne pouvons nous résigner à le croire. Liberté et justice ne sont que deux noms différents d'une même et sainte chose qui est le droit. Or, le despotisme monarchique et l'absolutisme populaire sont, au même titre, la négation des droits de l'individu. La doctrine de la raison d'Etat et du salut public, qu'est-elle autre chose, sinon l'application aux affaires publiques du principe de la souveraineté du but, de cet odieux sophisme que la fin justifie les moyens ? Démosthène enseignait déjà aux Athéniens que le salut public ne peut venir qu'après la justice. L'intérêt du plus grand nombre, fût-il constant, doit s'incliner devant le droit d'un seul. Tout le progrès de la civilisation est là. »

Mais la responsabilité pénale, dont nous venons de voir le fonctionnement, n'était qu'une forme primi-

tive et imparfaite, on pourrait presque dire barbare, de la responsabilité que peuvent encourir les ministres à raison de leurs actes. Elle avait pour but essentiel de rendre efficace, par une mesure extrême, la responsabilité du gouvernement à une époque où le mécanisme si délicat qu'est le système parlementaire n'était encore que vaguement entrevu.

« Autrefois, déclarait Thiers, en 1866, avant que
« l'expérience eût parlé, on avait songé à des lois de
« responsabilité ; de telles lois étaient nécessaires sous
« la Restauration, quand on n'avait, qu'en apparence,
« le régime représentatif, alors qu'en réalité le prin-
« cipe des majorités était si peu respecté que des
« ministres soutenaient que le vote des Chambres ne
« pouvait influencer sur le ministère. Mais l'expérience,
« née de la pratique sincère et exacte du régime parle-
« mentaire, a conduit à des procédés moins compliqués
« et on n'a plus même besoin de stipuler la responsa-
« bilité ministérielle. On a adopté, en effet, la plus sim-
« ple des formes. On place les dépositaires de l'autorité
« souveraine en présence des élus du pays ; une solen-
« nelle discussion s'engage, une improbation, quelque
« légère qu'elle soit, se manifeste-t-elle, le cabinet
« doit se retirer. Grâce à ce procédé on a, au lieu des
« lois draconiennes de la responsabilité pénale, quel-
« que chose de bien plus honorable : la susceptibilité
« d'honnêtes gens qui ne veulent gouverner le pays
« qu'avec son assentiment. »

Mais ce résultat ne fut pas atteint du premier coup, et c'est l'honneur des assemblées de la Restauration

d'avoir su dégager, peu à peu, ces règles essentielles du régime parlementaire que, malgré l'absence de tout précédent chez nous et par le seul exemple des institutions anglaises, de fins esprits avaient pressenties et ébauchées. Dès 1814, Chateaubriand signalait l'insuffisance littérale de la Charte qui n'établissait expressément que la responsabilité pénale des ministres pour faits de trahison et de concussion, mais qui ne parlait pas de leur responsabilité politique, ni de leur responsabilité solidaire. En même temps, il indiquait que, cependant, ces vrais principes du gouvernement parlementaire finiraient par s'imposer.

« Mais, disent les constitutionnels, — lit-on dans ses *Réflexions politiques sur quelques écrits du jour* — la Charte est incomplète ; il faudrait qu'il y eût un ministère et non des ministres, que les ministres fussent membres des deux Chambres, que ces ministres fussent de bonne foi. »

Après la deuxième Restauration, dans sa *Monarchie selon la Charte*, il posait, avec une fermeté absolue, les véritables règles du gouvernement parlementaire :

« La doctrine sur la prérogative royale constitutionnelle, disait-il (1), est que rien ne procède directement du roi dans les actes du gouvernement, que tout est l'œuvre du ministère, même la chose qui se fait au nom du roi et avec sa signature. Que fait

1. Chateaubriand. *De la Monarchie selon la Charte*, Ch. XXIII.

donc le roi dans son conseil ? Il juge, mais il ne force pas le ministère ; si le ministère obtempère à l'ordre du roi, il est sûr de faire une chose excellente, et il aura l'assentiment général : s'il s'en écarte et que, pour maintenir sa propre opinion, il argumente de sa responsabilité, le roi n'insiste plus : le ministère agit, fait une faute, tombe ; le roi change son ministère ». « Renoncer à la majorité dans les Chambres, écrit-il par ailleurs, c'est vouloir marcher sans pieds, voler sans ailes ; c'est briser le grand ressort du gouvernement représentatif. Le ministère doit disposer de la majorité et marcher avec elle, sans cela point de gouvernement... Le ministère doit sortir de la majorité de la Chambre des députés, puisque les députés sont les principaux organes de l'opinion populaire. »

Il était impossible d'exposer plus clairement ces principes délicats, le jeu harmonique de ces forces diverses, et en apparence opposées, qui constituent le gouvernement parlementaire.

Dès les premières années de la Restauration, de Lanjuinais (1) également, dans son ouvrage sur les *Constitutions françaises*, exprimait la même opinion : « Si les ministres n'étaient responsables qu'envers le roi, nous aurions tout juste cette même responsabilité des ministres et ce défaut de garantie qui font le malheur de tous les Etats barbaresques.

1. De Lanjuinais. *Des Constitutions Françaises. Des ministres*, p. 276.

« Mais ils sont responsables devant les Chambres et cette responsabilité s'exerce par l'instruction qui peut avoir lieu sur les pétitions aux Chambres, et par tout ce qui peut conduire à l'accusation et au jugement. Tel est le droit de surveillance des Chambres, fondé sur les articles 13, 53, 55 et 56 de la Charte, droit sans lequel il n'y aurait point de ressource contre les injustices des ministres ; alors, il serait fort inutile qu'on s'occupât de faire des lois. Toute la philosophie antique et même très moderne disait : il n'y a que les lois qui distinguent la liberté de la tyrannie, quelle que soit la forme des gouvernements. On dit maintenant, avec plus de raison : il ne suffit pas qu'il y ait des lois, il faut encore que ces lois connaissent et garantissent les droits de tous ; il faut qu'elles soient protégées elles-mêmes, efficacement, par une sage répartition des pouvoirs politiques, par une bonne constitution ; enfin, il est nécessaire que la constitution et toutes les lois qui lui sont conformes soient religieusement exécutées. Il y a donc nécessité que leur exécution générale et particulière soit l'objet de la continuelle surveillance des représentants et qu'ils se montrent soigneux d'examiner les pétitions, de leur donner les suites convenables, qu'ils mettent, s'il le faut, les ministres en accusation et en jugement. »

« Les ministres sont responsables pour que le roi ne le soit jamais ; et cette responsabilité agrandit leur autorité, la rend assez distincte de celle du roi qui peut toujours les révoquer, jamais les forcer à s'écarter de la Charte, ni des lois secondaires,

jamais excuser, par sa volonté, leurs prévarications, qui, enfin, n'est jamais censé légalement, quelle que soit l'évidence contraire des faits, avoir une volonté si vicieuse et si désordonnée. Telle est la nature du gouvernement représentatif, telle est, en résultat, son excellence admirable, pourvu que les représentants fassent leur devoir, qu'ils aient les lumières, les mœurs et la probité civiques. »

La Charte de 1814 conférait à la Chambre des pairs, tout comme à la Chambre des députés, un droit de contrôle sur le gouvernement. L'article 54 contient, implicitement, le principe de la responsabilité politique, *devant les deux Chambres*. Les ministres peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés. Ils ont, en outre, leur entrée dans l'une et l'autre Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. La responsabilité politique peut facilement être tirée de cet article par voie de déduction.

Si les ministres peuvent être pris dans le sein des Chambres, qui sera l'objet de ce choix ? Ce seront, sans doute, les chefs du parti qui a la majorité. C'est grâce à cette majorité qu'ils obtiendront leur portefeuille ; c'est donc à cette majorité qu'ils obéiront. S'ils ont leur entrée dans les Chambres et s'ils doivent être entendus, c'est apparemment pour expliquer le sens de leurs actes. Or, ces rapports avec les assemblées peuvent occasionner un déplacement de la majorité. Si pareil fait se produit, si le ministre cesse d'avoir une majorité dans le parlement, il

devra nécessairement résigner ses fonctions. C'est ce qui arrive en effet ; et nous devons voir maintenant par quels moyens, par quels procédés la Chambre des pairs, ainsi du reste que celle des députés, exerçait son pouvoir de surveillance sur les actes des ministres.

Deux modes de contrôle étaient usités sous la Monarchie constitutionnelle : les questions ou interpellations, les enquêtes. La plupart des auteurs faisaient découler ce droit de contrôle de l'article 46 de la Charte, qui accorde aux ministres de droit d'entrer dans les deux Chambres. Rossi (1), lui, ne voyait, dans cette faculté pour les ministres de se présenter devant les Chambres, qu'une conséquence du droit d'initiative qui exige, pour s'exercer d'une façon normale, que le législateur puisse se renseigner sur toutes les questions qui intéressent la bonne marche des affaires. « Si la Chambre est investie du droit d'initiative, elle est investie, par cela même, du droit de se procurer les moyens d'exercer cette initiative rationnellement, et en tout état de cause. De là naissent pour la Chambre deux attributions qui, pour n'être pas écrites littéralement dans la Charte, n'en sont pas moins incontestables : le droit d'adresser des interpellations aux ministres et le droit de procéder à des enquêtes ».

« Le droit d'interpeller consiste à adresser sur telle ou telle affaire, telle ou telle question aux membres

1. Rossi, *Cours de Droit constitutionnel*, tome IV.

du Cabinet pour les inviter à donner à la Chambre des explications qu'ils jugeront convenables. Là s'arrête ce droit qui est consacré par de nombreux précédents ; il découle de la nature même des choses, et l'on pourrait, au besoin, y puiser un argument pour justifier la disposition de l'article 46 de la Charte qui donne aux ministres entrée dans la Chambre dont ils ne sont pas membres, contrairement à la pratique anglaise. »

Les questions et les interpellations, qui sont aujourd'hui deux pratiques parlementaires bien distinctes, étaient confondues sous la Restauration.

La question, de nos jours, est une demande de renseignements adressée à un ministre.

Elle était d'une pratique courante en Angleterre et fut importée en France par la constitution de 1791. Dans sa *Monarchie selon la Charte*, Chateaubriand (1) en montrait déjà l'importance et la portée.

« Les Chambres ont le droit de demander tout ce
« qu'elles veulent aux ministres. Les ministres doivent
« toujours répondre, toujours venir quand les Cham-
« bres paraissent le souhaiter. Les ministres ne sont
« pas toujours obligés de donner les explications qu'on
« leur demande ; ils peuvent les refuser, mais en moti-
« vant leur refus sur des raisons d'état dont les Cham-
« bres seront instruites quand il sera temps. D'ailleurs,
« les Chambres n'exposeront jamais les ministres à se
« compromettre, si les ministres sont ce qu'ils doivent

1. Chateaubriand, *op. cit.*, ch. XV.

« être, c'est-à-dire, maîtres de la Chambre par le fond
« et leurs serviteurs par la forme. »

L'usage des questions se maintint et se développa à la Chambre des pairs, sous la Monarchie de Juillet. Mais la question ne peut jamais être qu'un dialogue entre le questionneur et le ministre, elle ne peut dégénérer en débat et n'est sanctionnée par aucun ordre du jour.

Quant à l'interpellation, telle que nous l'entendons aujourd'hui, c'est la demande faite, par un ou plusieurs membres du Parlement, d'ouvrir un débat sur la politique générale du ministère ou sur tel acte d'un ministre déterminé. Elle a une sanction, l'ordre du jour et peut mettre en jeu l'existence du Cabinet. L'interpellation est un produit du parlementarisme français ; les Anglais ne pratiquent que la question.

Sous la Restauration, lorsque s'introduisit le gouvernement parlementaire, on n'usa d'abord que de simples questions et le terme « interpellation » était considéré comme synonyme. A une époque où l'initiative parlementaire était limitée, le droit d'interpellation directe pouvait être difficilement reconnu. Les explications demandées aux membres du gouvernement étaient introduites par voie incidente, soit dans la discussion des lois de finances, soit dans celle des pétitions, soit, enfin, à l'occasion du procès-verbal. Les explications sur les questions de politique intérieure ou extérieure donnaient souvent lieu aussi à des débats très graves, mais n'aboutissaient pas à

des votes. C'était donc plutôt des questions que des interpellations.

Mais, dès les premiers temps du Gouvernement de Juillet, on vit se produire de véritables interpellations, bien qu'elles ne fussent pas toujours sanctionnées par un ordre du jour. L'instrument était créé dès lors, mais l'usage en était beaucoup moins fréquent que de nos jours. La véritable bataille entre les partis ne se livrait alors qu'au commencement de chaque session, dans la discussion de l'adresse, à propos des amendements que l'opposition cherchait à y introduire.

Comment s'exerçait le droit d'interpellation à la Chambre des pairs ?

« Si l'affaire était grave, dit Rossi (1), l'orateur qui voulait user de ce droit demandait à la Chambre la permission de le faire. On fixait le jour ; le membre de l'assemblée expliquait le sujet de son interpellation. Quelle était alors l'obligation du cabinet ? Était-il forcé de s'expliquer ? Non il était parfaitement libre de répondre ou de ne pas répondre ; et il n'y a là rien de dérisoire. Le jour où l'on établirait que le Cabinet doit répondre à toutes les questions qu'on lui adressera, la séparation des pouvoirs sera détruite. Si le ministre, s'appuyant sur de bonnes raisons, refuse de répondre, la Chambre, probablement, se contentera de ses raisons, sinon elle aura recours à l'*ultima ratio* des Chambres, elle lui refusera son

1. Rossi, *op. cit.*, ch. XV.

concours. Le ministre exerce donc son droit à ses risques et périls et l'on conçoit, du reste, que, dans un grand nombre de cas, il aura des raisons suffisantes à donner pour justifier son refus de répondre aux interpellations. »

Le second moyen, pour les Chambres, d'exercer leur droit de contrôle sur le gouvernement c'est l'enquête parlementaire. Les Chambres, en effet, doivent avoir le droit de procéder à des enquêtes soit sur les abus de l'Administration, soit sur la situation de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, soit enfin sur les événements politiques. Ce droit résulte de la responsabilité ministérielle et il est consacré par de nombreux précédents.

Comme la question, l'enquête est d'origine anglaise et ne fit guère son apparition en France que sous le Gouvernement de Juillet ; elle se fit alors recevoir, bien qu'aucun texte ne l'autorisât, en vertu des principes et à l'exemple de l'Angleterre. « Je ne mets point, « disait Hello (1), au nombre des empiétements sur le « pouvoir exécutif, l'enquête qui peut être ordonnée « par l'une des Chambres pour s'éclairer sur la matière « de ses délibérations. Cette enquête est légitime à « une condition, c'est que l'acte auquel elle se rattache soit de la compétence de cette Chambre : le « droit de s'enquérir est inhérent à tout pouvoir qui « délibère, qui vote, qui décide, et qui, dans ce but « même, a besoin de connaître la vérité. »

1. Hello. *Du régime constitutionnel*, tome II, p. 118.

« Il serait illusoire que l'enquête ne se fit pas
« directement par le pouvoir qui a besoin de s'éclair-
« rer et qu'il fût obligé de la faire faire par l'intermé-
« diaire d'un autre; celui-là seul peut instruire qui
« doit juger. Il serait contradictoire, surtout, qu'il
« recourût, pour la faire, au pouvoir qu'il surveille et
« qui peut être en cause devant lui. Il n'est donc
« pas étonnant que les Chambres aient admis, en
« principe, le droit d'enquête. Le parlement d'Angle-
« terre l'accepte sans difficultés et, ce qui vaut mieux
« qu'un exemple, ce droit tient à la nature des cho-
« ses. » On ne saurait mieux dire; le droit d'enquête
découle, en effet, des principes du droit qu'ont les
Chambres de légiférer spontanément et de contrôler
les actes des ministres; pour exercer utilement ces
droits elles doivent pouvoir s'éclairer et s'éclairer
comme elles l'entendent. Il y a, cependant, une
objection assez sérieuse; une telle pratique n'est-elle
pas contraire au principe de la séparation des pou-
voirs? La Chambre, qui ouvre ainsi une enquête sur
les actes de l'Administration ou sur des faits qui
peuvent être l'objet d'une action judiciaire, n'em-
piète-t-elle pas sur le pouvoir exécutif ou sur le pou-
voir judiciaire? La réponse est aisée cependant, et
Hello l'a donnée en substance : « Il n'y a pas empié-
« tement, si la Chambre qui ordonne l'enquête ne
« prétend pas se substituer à l'un ou l'autre de ces
« pouvoirs pour statuer à leur place, casser ou reviser
« leurs décisions. L'enquête ne peut légitimement con-
« duire la Chambre qu'à deux choses : ou bien elle

« légiférera, si elle constate que la législation antérieure est insuffisante ou mauvaise ; ou bien elle s'en prendra aux ministres et invoquera leur responsabilité, à raison des fautes ou des abus constatés. Sur ce terrain-là les Chambres sont inattaquables et leur droit d'enquête et parfaitement légitime. »

Tel est le pouvoir de contrôle dont disposent les Chambres, et notamment la Chambre des pairs, qui nous intéresse spécialement, sur le gouvernement. Il est une des principales caractéristiques du régime parlementaire, que la Restauration établissait en France et que la Monarchie de Juillet développa jusqu'à son perfectionnement. Le roi a le droit de choisir les ministres, mais le Parlement, de son côté, a dans ses attributions de les surveiller et de déclarer au monarque que la politique qu'ils suivent ne répond pas au désir du pays. Le droit pour les Chambres de refuser leur confiance au gouvernement, voilà sur quelle base repose, dans le système parlementaire, la liberté politique. Certains auteurs, dans les premiers temps de la Restauration, contestaient pourtant cette attribution au Parlement. « Le roi, dit de Cabuel (1), a le droit de choisir ses ministres et personne ne peut le lui arracher ; une adresse, qui déclare les ministres indignes de la confiance publique, n'est qu'un cri de vengeance ; aucun tribunal n'existe pour prononcer sur la déclaration dont il

1. De Cabuel. *De la Charte*.

s'agit. Cette déclaration est un acte d'hostilité sans résultat fixe et nécessaire. Elle est, en outre, une atteinte directe à la prérogative royale ; elle dispute au prince la liberté de ses choix. Quand vous accusez les ministres, ce sont eux seuls que vous attaquez, mais quand vous les déclarez indignes de la confiance publique, le prince est inculpé ou dans ses intentions ou dans ses lumières ; ce qui ne doit jamais arriver dans un gouvernement constitutionnel. L'essence de la royauté, dans une monarchie représentative, c'est l'indépendance des nominations qui lui sont attribuées ; il faut donc lui laisser cette prérogative intacte et respectée. Il ne faut jamais contester le droit de choisir ; il ne faut pas non plus que les assemblées s'arrogent le droit d'exclure, droit qui, exercé obstinément, implique, à la fin, le droit de nommer. On ne m'accusera pas, je pense, d'être trop favorable à l'autorité absolue, mais je veux que la royauté soit investie de toute la force, entourée de toute la vénération, qui lui sont nécessaires pour le salut du peuple et la dignité du trône. La déclaration que l'on propose deviendra une formule sans conséquence ou une arme entre les mains des factieux. »

Et plus loin il ajoutait : « Le jour où le gouvernement n'existera que par la majorité des Chambres, le jour où il sera établi, en fait, que les Chambres peuvent repousser les ministres du roi et lui en imposer d'autres, qui seront ses propres ministres et non les ministres du roi, ce jour-là, c'en est fait non seule-

ment de la Charte, mais de la royauté... Ce jour-là nous sommes en République ! »

C'était là faire preuve, il faut le reconnaître, d'une ignorance absolue des règles du gouvernement parlementaire. Les hommes politiques de l'époque, malgré leur inexpérience du régime qu'on introduisait chez nous, eurent, heureusement, une notion plus exacte de ce qu'il devait être et les faits ont bien démenti les assertions de M. de Cabuel, à qui le fonctionnement des institutions anglaises était sans doute inconnu.

Toutefois, il serait inexact de prétendre que les principes du gouvernement du cabinet virent leur complète application dans les premières années de la Restauration. Après une période d'hésitation, Louis XVIII entra dans la bonne voie et, pendant son règne, le gouvernement parlementaire fonctionna assez régulièrement, quoique rudimentaire encore sur bien des points, penchant naturellement du côté de la prérogative royale. Sous Charles X, cet équilibre un peu instable tendit bientôt à se rompre. Cela aboutit aux célèbres ordonnances de juillet qui provoquèrent les événements de 1830, et donnèrent lieu à une première et éclatante application de la responsabilité pénale des ministres.

« Sous le dernier gouvernement, disait Thiers, « vers 1840, nous avions l'appareil du gouvernement « représentatif. On acceptait les Chambres, on les « écoutait quand elles étaient de l'avis du gouverne-
« ment ; mais, dès 1829, cette obséquiosité cessa. on fit
« un Huit Août, puis une Révolution. »

C'était la cause du gouvernement parlementaire qui triomphait avec la Monarchie de Juillet ; cependant, on n'éprouva pas le besoin d'en préciser ni d'en compléter les règles dans la Charte révisée.

Elle reproduisit purement et simplement, sur ce point, la Charte de 1814. On sentait que la coutume parlementaire saurait bien les déterminer et leur faire produire toutes leurs conséquences naturelles. En effet, le gouvernement de Cabinet s'établit pleinement sous la Monarchie de Juillet ; il se perfectionna quant à sa procédure et quant à ses moyens légaux et, malgré les conventions et les traditions toujours un peu flottantes sur lesquelles il repose, son application fut aussi loyale, aussi parfaite que chez la nation où il avait pris naissance et qui nous l'avait légué.

*
* *

Il convient d'examiner, maintenant que nous connaissons les principes du gouvernement de Cabinet, l'importante question de savoir si, comme la Chambre des députés, la Chambre des pairs pouvait, par un vote de défiance, obliger un ministère à se retirer. En Angleterre, c'était un principe admis déjà, à cette époque, qu'un cabinet ne tombe jamais que sur un vote des communes. Il a existé, très fréquemment, des ministres qui n'avaient pas la confiance de la Chambre haute et qui, cependant, ont pu vivre et même pu suivre, sans trop souffrir de l'opposition des pairs, une politique désapprouvée par ceux-ci. La Chambre

des lords avait donc cessé d'exercer, à cet égard, une influence sérieuse. Cette règle était-elle suivie chez nous, sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet. A l'appui de la thèse qui soutient qu'un vote de la Chambre des pairs peut renverser un ministre ou un ministère, on invoque un sérieux argument, c'est le texte même de la Charte : « La personne du « roi, dit l'article 12, est inviolable et sacrée ; les « ministres sont responsables *devant les Cham-* « *brés* » ; la chose paraît évidente. La Chambre des pairs, tout comme la Chambre des députés, a le droit d'exercer un contrôle sur le gouvernement, et ce droit n'est contesté par personne. Mais que deviendra ce droit de contrôle, s'il n'a pas de sanction ; il sera illusoire, contradictoire même, avec l'idée de surveillance qui implique celle de responsabilité.

Quoi qu'il en soit, dans la définition courante et classique du gouvernement parlementaire, telle qu'elle était donnée à cette époque, on semble dénier à la Chambre des pairs le droit de mettre en jeu l'existence des cabinets. La Chambre haute, disait-on, peut très bien, en dehors du droit qui lui est réservé d'autoriser la dissolution de la Chambre des députés, n'avoir pas d'action sur la responsabilité politique des ministres et participer, cependant, au gouvernement parlementaire, mais sans sanction politique immédiate et directe.

Elle n'exerce, sur la marche générale des affaires, qu'une simple autorité morale, déjà très importante en principe, mais très atténuée en fait. Il ressort donc

de ce qui précède que, sous la Monarchie constitutionnelle, les ministres étaient responsables de leurs actes devant les Chambres; mais on n'entendait pas par là impliquer que le sort des ministères dépendait de la Chambre des pairs, comme de la Chambre des députés. Il nous paraît intéressant de rapporter, à ce sujet ce qu'écrivait Chateaubriand (1), dans sa *Monarchie selon la Charte* : « Sous une monarchie constitutionnelle, les ministres peuvent et doivent changer, jusqu'à ce que les Chambres et l'opinion aient fait sortir l'habileté des rangs où elle se tenait cachée. Ce sont des eaux qui cherchent leur niveau. C'est un équilibre qui veut s'établir, il y aura donc changement tant que l'harmonie ne sera pas établie entre les *Chambres* et le *ministre*. » Mais, voici ce qu'il ajoutait plus loin : « Il suit de là que, sous la Monarchie constitutionnelle, c'est l'opinion publique qui est la source et le principe du ministère, *principium et fons*. Et par une conséquence qui dérive de celle-ci, le ministère doit sortir de la majorité de la Chambre des députés puisque les députés sont les principaux organes de l'opinion populaire ».

« Au temps de la dernière Monarchie constitutionnelle de Juillet, dit, d'autre part, Duvergier de Hauranne (2), c'était un lieu commun que d'attribuer au ministère la double mission de représenter

1. Chateaubriand. *De la monarchie selon la charte*. Chapitre XXIII.

2. Duvergier de Hauranne. *Histoire parlementaire*. Tome I, p. 90.

le roi dans la salle où siègent les Chambres et les Chambres dans le cabinet du roi... Le cabinet est responsable de ses fautes, de ses erreurs, de ses négligences mêmes, devant le pouvoir royal et devant le pouvoir parlementaire ; mais il n'est pas moins certain que, sous la Monarchie constitutionnelle, le vote contraire de la Chambre des pairs ne faisait pas tomber le ministère ; non seulement un ordre du jour contenant un blâme et adopté par elle n'avait pas cet effet, mais cela était vrai encore lorsqu'elle repoussait quelque loi importante, proposée par le ministère et votée par la Chambre des députés. Si cette loi paraissait au ministère tellement vitale qu'il ne pût s'en passer, il obtenait alors une fournée de pairs qui changeait la majorité dans la Chambre haute. »

La Chambre des députés était donc, en réalité, seule maîtresse de l'existence du cabinet. Etant censée représenter la nation, elle confirmait, modifiait ou renvoyait le ministère, selon le degré de confiance ou de défiance qu'il lui inspirait.

La pratique était sur ce point conforme à la théorie généralement admise et les ministres — un incident soulevé à la Chambre des pairs, en 1827, nous le montrera — loin de redouter les conséquences d'un vote défavorable de la Chambre des pairs, lui déniaient même le droit de contrôler et de critiquer leur administration.

A la suite des troubles qui étaient survenus aux obsèques du duc de La Rochefoucault-Liancourt, pair

de France, la Chambre des pairs avait chargé son grand référendaire de procéder à une enquête sur les incidents et de lui en faire rapport. A la suite de ce rapport la discussion fut ouverte afin de décider ce que ferait la Chambre et le baron Pasquier n'hésita pas à blâmer la conduite de l'Administration ou plutôt de l'autorité, dont le zèle lui semblait avoir été, dans cette circonstance, inconsideré au dernier point. Et il concluait en réclamant l'intervention de la Chambre, non seulement dans l'intérêt de la pairie outragée, mais dans l'intérêt commun du respect dû à la cendre des morts.

A cette censure qui s'adressait au ministre de l'Intérieur, le comte de Corbières, à raison de ses fonctions et surtout à raison de ses rapports d'administration avec le pair, le ministre demanda à être entendu : « Si l'on s'était borné, dit-il (1), à exprimer les sentiments pénibles que vous partagez tous, « c'eût été par mon silence que j'eusse témoigné mon « respect pour votre douleur, mais ; à ces sentiments « légitimes, on a ajouté quelques plaintes envers « l'Administration et, *quoique vous n'ayez point à « prononcer sur ses actes*, il lui importe que per- « sonne parmi vous ne puisse conserver des impres- « sions qui lui soient défavorables. » Et le ministre s'attacha à démontrer que la conduite des agents de l'autorité, du préfet de police et de lui-même était conforme aux règles et que tous avaient fait leur devoir.

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1827.

Cette discussion n'aboutit, en définitive, qu'à faire décider que la Chambre remercierait son grand référendaire des renseignements qu'il venait de lui donner et qu'elle attendrait l'issue des informations judiciaires, sur lesquelles on ne revint jamais.

Pour quelles raisons la prééminence appartenait-elle sans conteste à la Chambre élue ? Pourquoi la Chambre des pairs ne se reconnaissait-elle pas, en fait, le droit de contrôler des actes du gouvernement et d'attacher, à son blâme, la seule sanction nécessaire qui était d'obliger les ministres à se retirer, sinon parce qu'elle manquait de l'autorité suffisante ? Elle était, en effet, trop attachée au roi qui la nommait pour prétendre parler au nom du pays. Elle ne représentait pas, à proprement parler, la nation, et ses intérêts se trouvaient parfois en opposition avec ceux du peuple. « Il n'est pas douteux, dit Hello (1), que dans le vote de la loi, les trois parties du pouvoir législatif ne soient égales entre elles et qu'aucune ne soit prépondérante, puisque la loi se fait à l'unanimité ; mais il est tout aussi vrai que dans les mouvements extérieurs du corps représentatif, la Chambre des députés a un caractère particulier. Ainsi, sa nature élective semble lui donner, pour mission spéciale, d'aller puiser au cœur de la nation le sang qui doit porter la vie dans le gouvernement. Ainsi, son consentement est le premier qu'il faut obtenir pour la levée de l'impôt, comme si elle était le représentant

1. Hello. *Du régime constitutionnel*, p. 360.

le plus direct de la partie qui doit le payer ; ainsi le prince a le droit de la dissoudre, mais à la condition d'en demander une autre au pays, de qui on semble attendre un jugement ; ainsi encore, elle a le droit d'accuser les ministres pour faire entendre, qu'en lui déférant cette action toute populaire, *le soin de les surveiller est devenu le sien propre* ; toutes choses par lesquelles elle se distingue des autres pouvoirs, sans cesser d'ailleurs de leur être homogène. »

Un autre motif qui fit écarter des attributions de la Chambre des pairs le droit de renverser les ministres, c'est qu'elle dispose d'un privilège important : elle ne peut être dissoute. S'il lui était permis de diriger le gouvernement, sa puissance serait absolue, puisqu'on ne pourrait la briser et qu'elle n'aurait à répondre devant personne, pas même devant le pays, d'une opposition systématique à la politique du ministère ou d'une atteinte dangereuse à l'indépendance du pouvoir exécutif, dont la nécessité est de rigueur dans le régime parlementaire. Dans le génie et l'équilibre du gouvernement parlementaire, le droit, pour une Chambre, de décider du sort des ministres, de les faire tomber ou de les maintenir par ses votes, doit avoir, pour contrepois nécessaire, le droit pour le pouvoir exécutif de dissoudre cette assemblée, avant l'expiration de ses pouvoirs, et d'en appeler au pays par de nouvelles élections. Ce droit de dissolution est essentiel dans cette forme de gouvernement, parce que seul, il peut assurer au pouvoir exécutif une indépendance suffisante. On

tomberait, autrement, dans la plus dangereuse confusion des pouvoirs. Une Chambre qui pourrait forcer les ministres à démissionner ou les maintenir, à son gré, et qui ne pourrait pas être dissoute par le pouvoir exécutif serait, en réalité, un pouvoir tout puissant qui dominerait tous les autres.

Il ne fallait donc pas risquer que des intérêts privilégiés pussent entraver à jamais les volontés : aussi, pour parer à toute tentative d'obstruction ou d'usurpation de pouvoirs, non seulement il était admis que les votes de la Chambre haute restaient sans influence sur le sort des ministères mais, de plus, la Charte avait eu la précaution de déclarer que le nombre des pairs était illimité.

La latitude qu'on donnait au gouvernement avait pour but de lui procurer le moyen de briser la majorité de la Chambre haute, en y introduisant un certain nombre de membres favorables à l'opinion de la minorité. C'était là une ressource importante, ménagée pour le rétablissement de l'harmonie entre les trois grands pouvoirs. Mais le correctif était tellement puissant, il fut employé avec si peu d'adresse et de circonspection, qu'il devint une cause de faiblesse et d'infériorité. La Chambre haute n'était plus maîtresse de sa majorité ; celle-ci, dans les cas graves, ne résistait pas à l'action toute puissante d'une journée de pairs et les ministres ne se firent pas faute d'user du procédé (1).

1. A cette occasion, nous nous permettrons de reproduire le récit qui nous a été conservé d'une entrevue entre le

« Il faut avouer, dit Berriat de Saint-Prix (1), qu'on

ministre de Villèle et M. de Sénonville, grand référendaire de la Chambre des pairs. Il montre à merveille si, d'une part, les ministres n'hésitèrent pas à créer de nouveaux pairs lorsqu'ils le jugeaient utile, quels atternoïements, quelles précautions étaient nécessaires, d'autre part, même sous la Restauration, pour accomplir une fournée de pairs.

M. de Villèle, s'adressant le premier au grand référendaire, lui dit : « Mon cher monsieur de Sénonville, vous devez être bien mal à l'aise dans votre chambre si étroite. Ne serait-il pas possible de l'agrandir ? Un gouvernement comme le nôtre ne doit pas laisser les pairs du royaume dans un endroit si peu convenable. Trouvez-moi un moyen de mieux vous placer. » M. de Sénonville, esprit fin et prompt, comprit aussitôt combien l'aération de la Chambre des pairs importait peu au ministre de Charles X : « Vous vous occupez moins de nous que de ceux que vous voulez faire venir à nous, répondit-il malicieusement : Votre promotion sera donc bien nombreuse ? » M. de Villèle fronça le sourcil et prenant un air indigné : « Nous n'en ferons pas ; comment voulez-vous que nous imitions Decazes avec ses promotions en masse pour ou contre un système. Ce que je vous dis est pour la commodité de la Chambre des pairs et si vous ne pouvez trouver un moyen au Luxembourg nous nous en occuperons au Louvre. » — « Au Louvre ? Vous ne voulez donc faire de nous que des tableaux de la vieille école ou bien un parlement que vous pourrez mander aux Tuileries selon votre bon plaisir ! Vous ne savez donc pas, mon cher monsieur de Villèle, que le Luxembourg nous a été donné par une loi ? » — « Ce n'est pas la question. Abattez vous-même, si vous voulez, mais il lui faut de l'air et de la voix. » — « Ou des voix », dit en riant, cette fois, tout à fait, M. de Sénonville. Et il ne se trompait pas, quelques jours plus tard paraissait la fameuse ordonnance qui nommait soixante-seize pairs, choisis parmi les membres les plus ardents de la Chambre dis-

1. Berriat de Saint-Prix. *Commentaires sur la Charte*, p. 190.

« a fait ainsi la critique la plus forte possible de l'utilité d'une deuxième Chambre, car si son opposition est avantageuse, pourquoi se réserver le moyen de la paralyser ? N'est-ce pas là élever un obstacle, uniquement pour se donner le plaisir de le détruire. « On aurait dû s'apercevoir plus tôt que la Chambre des députés, chargée de représenter l'opinion publique, doit toujours finir par triompher, et qu'en effet, elle en a toujours le moyen en refusant les subsides. » Plus loin Berriat ajoute : « On a dit, il est vrai, que la responsabilité ministérielle était une garantie contre l'abus des fournées de pairs. Il me semble, dit-il, que l'on tourne ainsi dans un cercle vicieux, car certes, ce ne seront pas les pairs de la nouvelle promotion qui condamneront les ministres pour l'avoir faite. »

Il oublie que la Chambre des députés pouvait toujours leur en demander raison.

Quoi qu'il en soit, la ressource des fournées paraissait alors un des rouages essentiels de la monarchie parlementaire. On y trouve une sérieuse raison pour déclarer que la direction du gouvernement, le sort des cabinets, ne pouvait dépendre de la Chambre haute, puisque sa majorité était à la merci de ce gouvernement qu'elle devait surveiller et combattre au besoin.

L'argument avait, certes, sa valeur ; aussi ceux qui prétendaient donner à la pairie une part effective dans l'action gouvernementale, contestaient-ils, en théorie, le droit pour le gouvernement de créer des

pairs, dans le seul but de changer la majorité en faveur du ministère.

« Ces créations nombreuses de nouvelles pairies, « disait Clausel de Coussergues (1), en 1819, sont une « violation évidente de la Charte... Une Chambre des « pairs dont on pourrait rompre, à chaque instant, la « majorité serait une dérision. » Et il demandait, en conséquence, la mise en accusation du ministre Decazes, auteur d'une fournée de soixante pairs.

En 1827, Chateaubriand s'éleva, lui aussi, avec une grande vigueur, contre les intentions que l'on prêtait à M. de Villèle de créer un certain nombre de nouveaux pairs pour faire accepter son projet de loi sur la censure que la majorité actuelle de la Chambre se serait refusée à admettre. Nous devons reproduire quelques passages du magnifique discours qu'il prononça, lors de la discussion du budget de 1828. Il commença par déplorer l'impossibilité d'apporter à la loi de finances le moindre amendement, par suite de l'époque tardive où il arrivait, le meilleur discours n'y pouvait rien faire changer, c'était un coup de canon tiré après la bataille finie. Il ne voyait d'autre moyen de sortir de là que de rejeter le budget et de forcer ainsi l'administration à sortir d'un système désastreux. Son discours fut, ensuite, comme une protestation anticipée contre les mesures et les projets du ministre de Villèle. Le ministre se proposait, en effet, après

1. Clausel de Coussergues. *Considérations sur la Charte*, p. 293.

le rejet de la loi sur la presse, de rétablir la censure et, comme il n'aurait pas trouvé dans la Chambre des pairs une majorité suffisante pour voter cette loi, il cherchait à obtenir du roi une nombreuse création de pairs. « Il est bien temps de s'occuper de loi de finances, dit Chateaubriand (1), quand on sait que des hommes influents sur les décisions du pouvoir vont jusqu'à rêver des mesures destructives de la pairie. Vous vous en souvenez, messieurs, lorsqu'une nombreuse nomination de pairs eut lieu autrefois, un de vos collègues, courageux à cette tribune, comme il l'avait été à Quiberon, vous proposa une humble adresse au roi afin de le supplier de choisir d'autres ministres ».

« Que serait-ce, en effet, qu'une assemblée où, pour faire passer les lois les plus désastreuses, des ministères successifs pourraient tour à tour, au gré de leurs passions, de leurs intérêts, de leur système introduire de nouveaux pairs. Où serait le terme de ces créations ? Ne ressembleraient-elles pas à des commissions contre les choses, comme on nommait autrefois des commissions contre les hommes. J'ose croire que si de pareils projets pouvaient jamais s'accomplir, mes nobles collègues, ceux dont j'ai le malheur de ne pas partager aujourd'hui l'opinion déserteraient les drapeaux des ministres ; l'honneur nous rendrait la majorité qu'aurait voulu nous enlever la violence ».

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1827.

« Si je traite du principe, il me sera facile de prouver qu'augmenter la Chambre des pairs, de manière à changer la majorité des suffrages, c'est violer la Charte. La Charte n'admet pas la dissolution de la Chambre des pairs ; or, des accroissements démesurés de cette Chambre, ayant pour but d'en briser la majorité, ne seraient autre chose qu'une dissolution, sous une autre forme. Ainsi l'on violerait réellement la Charte en donnant à la Chambre héréditaire la constitution de la Chambre des députés. On lui donnerait cette constitution, puisqu'elle deviendrait, par le fait, dissoluble et élective ».

« Et pourquoi jouerait-on ce terrible jeu ? Pour obtenir un succès dans une loi, succès bien court, car il n'est pas dit que tous les pairs nouvellement nommés voteraient éternellement avec un ministère qui ne serait pas lui-même éternel. C'est donc pour le triomphe d'un moment que l'on vicierait à jamais l'un des grands éléments de la Charte ; c'est à la nécessité d'une heure, à l'ambition d'un jour, que l'on sacrifierait l'avenir. Le résultat de ces exigences serait qu'un jour la Chambre héréditaire périrait ou qu'on serait obligé de la réformer par un véritable coup d'Etat : on verrait, peut-être, la législature par des lois, la pairie par des règlements, essayer de se mettre à l'abri et faire revivre contre des ministres, pour abus de Conseil, le crime de lèse-majesté. »

Et il terminait ainsi : « Je vais voter, messieurs, contre le budget. Si la Chambre prenait ce parti, dans quelques jours, tout serait fini : ou les minis-

tres changeraient de marche, ou ils seraient forcés de s'éloigner ; l'application d'un grand moyen constitutionnel dénouerait, sans effort, ce que le temps peut briser avec violence. » Et il concluait, non sans quelque amertume. « En montant à cette tribune, je ne me suis pas flatté un seul moment d'obtenir un pareil résultat de mes efforts, aussi n'ai-je eu pour but que de remplir un devoir... »

Chateaubriand, on le voit, ne conservait aucune illusion sur les conséquences de sa protestation et la Chambre ne se sentait pas l'énergie suffisante pour relever l'outrage qu'un ministère se préparait à lui faire.

Théoriquement cependant, il faut le reconnaître, l'illimitation du nombre des pairs était une excellente mesure qu'avait édictée la Charte de 1814. Outre les raisons de sécurité politique qui l'avaient fait adopter, dans le but de rétablir l'harmonie entre les trois grands pouvoirs de l'Etat, on peut dire, avec M. Bignon (1), « que le droit de nommer les pairs est le plus beau trésor d'un roi constitutionnel. C'est avec cette monnaie, habilement économisée, qu'il doit récompenser les talents et les grands services. Le ministère qui, dans des vues autres que celles d'un juste intérêt de la royauté, dilapiderait ce précieux trésor se rendrait coupable de la concussion la plus criminelle, d'une véritable trahison ».

1. Bignon. Discours prononcé à la Chambre des députés en 1831.

C'étaient là d'excellents conseils dont on ne sut malheureusement pas tenir compte, et l'abus que l'on fit de ces nominations, sous la Restauration comme sous la Monarchie de Juillet, devint pernicieux pour la pairie. Ce fut, avec l'hérédité, avant 1831, une des principales causes auxquelles on doit attribuer la défaveur, la déconsidération, l'hostilité même dont elle fut l'objet.

« Un ministre que la majorité abandonne, disait Hello (1), en 1830, tente de la reconquérir. Avant de se retirer, il choisit un grand nombre de pairs parmi ses partisans ; il veut que son esprit lui survive, il jette en mourant son venin sur le pied qui l'écrase... Cette pratique est mauvaise, elle vicie la représentation, au sein même de la Chambre. Des pairs choisis uniquement dans le but de faire une majorité ne le sont pas parmi les vraies illustrations de l'époque. Le ministre s'attache à consulter bien moins la société que son parti. D'ailleurs, les supériorités réelles ne surgissent pas ainsi, par ordonnances ; il faut les attendre et les recueillir à mesure qu'elles se montrent. Les autres inconvénients de ces créations de pairs sont d'avilir la pairie en la prodiguant, et d'user tout d'un coup la prérogative. Il n'est pas de pouvoir menacé qui ne s'empresse de combler la Chambre. Si cette ressource devient celle de tous les ministres, quel terme y aura-t-il à l'accroissement

1. Hello. *Du régime constitutionnel*, p. 366.

d'une Chambre, où l'hérédité retient tout ce qu'on y introduit ! »

*
* *

Ainsi donc, il était admis généralement que la Chambre des pairs, tout en ayant sur le gouvernement un droit de contrôle, au même titre que la Chambre des députés, ne pouvait pas, pour plusieurs raisons que nous venons de passer en revue, mettre en jeu le sort des cabinets.

L'histoire de la Monarchie constitutionnelle ne nous montre pas un seul exemple de ministre qui dut quitter le pouvoir, par suite d'un vote défavorable de la haute assemblée. Assurément, elle en combattit plus d'un, elle repoussa plus d'une loi dont le gouvernement estimait le vote nécessaire ; jamais elle ne revendiqua énergiquement le droit d'inspirer la politique du pays, en imposant des ministres de son choix. Le rapide aperçu que nous allons donner de l'histoire politique de la Monarchie constitutionnelle ne fera que confirmer cette opinion.

Durant les premières années de la Restauration, le parti ultra-royaliste est tout puissant à la Chambre des députés. C'est chez les pairs que se sont réfugiées les idées libérales. Le roi et ses ministres, MM. de Richelieu et Decazes, les encouragent par toute l'action qu'ils peuvent avoir sur la Chambre haute. Elle désapprouve les représailles de la Terreur Blanche, puis rejette un ensemble de lois que lui envoie la Chambre introuvable, entre autres, celle changeant le mode d'élection de la Chambre des députés

Le renouvellement intégral, tous les cinq ans, y était substitué au renouvellement par cinquièmes. Les députés l'avaient imaginé pour prolonger leur mandat et ébranler la Charte, jugée par leur royalisme exagéré une concession de la Révolution.

Après la dissolution de la Chambre introuvable, celle qui la remplaça était franchement libérale. La Chambre haute se vit bientôt devancée par elle. Decazes, qui était partisan des réformes prônées par la Chambre des députés, s'efforça de pousser les pairs dans cette voie. Pour y parvenir plus aisément, il obtint du roi de leur adjoindre soixante nouveaux collègues. Cette première promotion fut bien vue du pays, mais le gouvernement, en usant de sa prérogative constitutionnelle, s'était lancé dans une voie dangereuse. La faveur avec laquelle son acte fut accueilli l'engagea à recommencer dans des circonstances moins propices. D'ailleurs, les nominations de Decazes ne changèrent rien à l'orientation de la Chambre des pairs, et le résultat accompli, dans des conditions si favorables, démontre quel fruit on devait en attendre en d'autres états de cause.

La majorité de la Chambre des pairs en arriva à laisser bien loin derrière elle, en intransigeance, la Chambre introuvable elle-même. Les attaques les plus vives, contre le ministère, partirent de son sein ; c'est ainsi qu'elle adopta, par 98 voix contre 55, une proposition du marquis de Barthélémy, tendant à supplier le roi de modifier la loi électorale, modification à laquelle Decazes s'était opposé de toutes ses

forces et qu'il parvint à faire rejeter par la Chambre des députés. Las d'une hostilité aussi gênante, il prit le parti de noyer l'opposition de la Chambre haute dans une fournée de soixante-treize pairs (1819). Ce procédé énergique consterna les ultras. Clausel de Coussergues demanda la mise en accusation des ministres, pour violation de la Charte. Le comte d'Artois s'emporta à de vives récriminations contre le roi et s'écria : « Voilà le commencement de l'enterrement de notre famille ».

Decazes n'eut pas plus tôt accompli ses nominations qu'il dût voir combien il s'était trompé. Il est vrai qu'un événement important, l'assassinat du duc de Berry, avait amené une réaction violente contre le mouvement libéral qui se dessinait alors.

Aussi abandonné, comme une simple estafette qui se serait avancée trop loin, Decazes n'avait plus qu'à se retirer. Ses rapports avec la Chambre des pairs, dit M. Desplaces, prouvent que l'on n'arrive à rien en méconnaissant les sentiments d'une assemblée : « Lorsque, dit-il (1), le ministre de Louis XVIII eut « opéré sa première promotion, la politique de la « Chambre haute, moins libérale que celle de l'autre, « est encore libérale tout de même. Toutes les prévi- « sions portent à croire que les nouveaux venus vont « faire pencher de leur côté la balance et décider des « scrutins. L'attente est vaine. Ce sont les pairs récem- « ment nommés qui se laissent dominer par les an- « ciens. Une nouvelle promotion s'impose à l'amour- »

1. Desplaces. *Des Sénats et Chambres hautes.*

« propre de Decazes. Pour plus de sûreté il la fera
« plus nombreuse encore ; même insuccès. Ces recrues
« que, du haut de sa présidence, le ministre favori
« lance à pleine main au milieu de la Chambre des pairs
« s'y fondent, y disparaissent comme l'eau sur un
« métal chauffé à blanc. Il est écrasé par ses propres
« projectiles. Et pourtant, nous sommes au temps où
« M. de Serre s'écriait : « La démocratie coule à pleins
« bords ». Decazes a pour lui la sympathie du pays ;
« il doit quitter le pouvoir ; tant une institution mal
« conçue peut contribuer à fausser l'organisation des
« gouvernements. »

Le mouvement de réaction de 1820 amena la suspension de la liberté individuelle, rétablit la censure et réforma le système électoral, en établissant le double vote. Le successeur de M. Decazes, M. de Richelieu paraît lui-même trop tiède, et cède la place à M. de Villèle. Les élections de 1821 amènent la chambre retrouvée où l'on voit reparaître les hommes et les idées de 1815. Cependant, une opposition libérale ne tarde pas à se reformer dans la Chambre des pairs. Elle devient bientôt puissante. M. de Villèle essaya bien de l'annihiler, en créant vingt-huit nouveaux pairs, mais cette fournée fut insuffisante et les pairs repoussèrent, en juin 1824, la conversion des rentes 5 o/o que le ministre s'était attaché à mener à bien.

En 1824, l'avènement de Charles X trouva la presque unanimité du parlement dans les mêmes idées de politique rétrograde. On vote le milliard des émigrés, puis la loi du sacrilège, malgré l'opposition

de Chateaubriand et de Pasquier. C'est le moment pourtant où la Chambre des pairs commence à trouver qu'on lui en demande trop.

En 1826, elle se sépare avec éclat de la deuxième Chambre, en rejetant le droit d'ainesse dans un enthousiasme indescriptible, au milieu des acclamations des assistants. Du coup, elle se crée une popularité. Paris illumine en son honneur, la province répand son enthousiasme en banquets.

La Chambre des pairs rencontre bientôt une nouvelle occasion de prouver que l'on se trouvait chez elle en face d'un revirement véritable. M. de Peyronnet, particulièrement atteint par le rejet de la loi de 1826, ne se tint pas pour battu. La presse avait été une des causes principales de l'insuccès du ministre; c'est à elle qu'il résolut de s'en prendre. Dans la loi, surnommée loi d'amour et de justice, il lui interdit de s'occuper des questions actuelles et brûlantes, en rendant obligatoire le dépôt de tout écrit imprimé, ayant moins de vingt feuilles, dix jours avant sa publication. La Chambre des députés vota tout ce que M. de Peyronnet voulut. Qu'allait faire la Chambre des pairs ? Elle n'hésita pas et rejeta la loi sur la presse, comme elle avait repoussé le droit d'ainesse. La Chambre se cantonnait immuable dans la défense de la Charte et les incidents, qui accompagnèrent les funérailles du duc de La Rochefoucault-Liancourt, affermirent encore son désir d'indépendance. M. de Villèle, qui ne voulait pas céder devant son opposition, résolut alors de recourir au moyen qui

avait si mal réussi à Decazes. « Des pairs, avait-il « déclaré, j'en ferait tant, qu'il sera honteux de l'être « et honteux de ne pas l'être. » Son projet fut double : d'une part, il annonça une promotion de soixante-seize nouveaux pairs ; de l'autre, il prononça la dissolution de la Chambre des députés, pour en augmenter le prestige, bien que la majorité lui fût favorable. La majorité changea d'un coup à la Chambre des pairs, mais, résultat inattendu, l'opposition sortit victorieuse à la Chambre des députés. M. de Villèle dut se retirer.

Dans la lutte du ministère de Polignac contre le parti libéral, tandis qu'approchait l'orage de 1830, la Chambre haute n'eut pas le courage de se prononcer catégoriquement contre les ordonnances et de sauver Charles X par son énergie. Oubliant les loyaux services rendus par elle, si longtemps, à la Charte, elle tenait vis-à-vis du souverain un langage trop obséquieux. Prenant maladroitement la défense du pouvoir, elle contribua, en poussant le roi à s'insurger contre la volonté nationale, à renverser le trône qu'elle était chargée de défendre.

Sous la Monarchie de Juillet, la Chambre des pairs ne joua qu'un rôle politique très effacé. Cependant, les nombreuses lois qu'elle vota furent examinées avec beaucoup de conscience et d'autorité ; elles donnèrent même lieu à des débats plus élevés et plus éloquents que ceux de la Chambre des députés. Elle excellait dans le travail artistique, comme on dit, dans la façon.

Au point de vue technique ce qu'elle élaborait

était la perfection même. Pour la guerre, elle avait des spécialistes comme M. de Caux, le prince de Tarente ; pour la marine, d'anciens commandants d'escadre ; pour les finances, M. Roy ; mais elle demeurait attachée à la terre, elle était incapable d'ouvrir les ailes lorsqu'il le fallait. Toujours les pairs croyaient sentir peser la main de leurs supérieurs d'autrefois. Ils étaient faits pour obéir et non pour commander à la nation. En un mot, la Chambre des pairs se livra surtout à des discussions théoriques. Son recrutement, le système des fournées la mettaient trop dans la dépendance du pouvoir, pour qu'elle pût se créer une individualité propre.

Nous ne ferons que rappeler brièvement les rares occasions où la Chambre haute prit une attitude politique un peu caractérisée. Durant la révolution de 1830, elle manifesta quelque agitation et surtout fort peu d'empressement à se rallier à Louis-Philippe. Elle avait essayé, d'abord, de trouver une combinaison qui permit des accommodements entre la royauté et le gouvernement de l'Hôtel de Ville. Mais Chateaubriand s'était opposé à ces velléités ; pour lui, la seule mesure à prendre en ces circonstances difficiles était le rétablissement de la liberté de la presse. Lorsque les événements eurent imposé la proclamation du duc d'Orléans comme roi de France, elle se garda bien de prendre une initiative en cette occasion. Elle laissa agir la Chambre des députés, puis elle acquiesça au fait accompli. Ses hésitations la rendirent peu populaire et, quoi qu'elle fit, on persista à

l'accuser de prédilection pour le régime déchu. Elle avait cependant eu à cœur de voter, la première, deux propositions libérales : l'abolition de la loi du sacrilège et l'application du jury aux délits de presse et aux délits politiques.

Lorsqu'en 1831, le gouvernement lui demanda de ratifier la décision de la Chambre des députés qui abolissait l'hérédité de la pairie, il se heurta à une résistance très vive : Du 19 au 28 décembre, d'éloquents défenseurs du principe héréditaire se firent entendre : le duc de Fitz James s'emporta même à une critique fort acerbe de la Monarchie de Juillet et déclara que la place ne lui semblait plus tenable et qu'il renonçait à la pairie. Une journée de trente-six pairs à vie emporta toutes les résistances. L'abolition de l'hérédité fut votée le 28 décembre.

Pendant six longues années, on ne trouve rien à signaler que le rejet du rétablissement du divorce, voté par la chambre des députés, qu'une protestation indignée de M. de Dreux-Brézé, contre l'arrestation et l'emprisonnement de la duchesse de Berry, que l'opposition éloquente de Villemain aux lois de septembre.

Mais à partir de 1837, il commença à se former une opposition constitutionnelle dont les plus brillants orateurs furent Villemain, Montalembert, Cousin, le duc de Broglie, le baron Pilet. La discussion des adresses, en réponse aux discours du trône, prit une aigreur jusqu'à-là inconnue dans la noble assemblée. La politique extérieure du gouvernement fut

amèrement critiquée, surtout dans les affaires d'Italie, de Suisse et de Belgique.

Le cabinet Thiers de 1840 fut accueilli avec une froideur marquée et son programme réunit contre lui jusqu'à 53 voix, fait sans précédent depuis dix ans. Le comte Molé s'éleva énergiquement contre la loi sur les fortifications de Paris, à laquelle il reprochait d'être contraire aux idées modernes et à l'expansion civilisatrice que le régime constitutionnel avait établie en France. M. Mérillon alla jusqu'à reprocher à M. Thiers, à propos du budget de 1841, les dépenses extraordinaires faites pour les armements de 1840, dépenses énormes, opérées sans règle et sans mesure, ayant occasionné des dilapidations scandaleuses ; et il insinuait que les ministres s'y étaient enrichis.

En 1844, le projet sur l'enseignement secondaire, déposé par Villemain, souleva pendant six semaines d'âpres controverses. Victor Cousin et Montalembert notamment, chacun dans un sens différent, attaquèrent vigoureusement le projet. Finalement, la Chambre des pairs adopta, après l'avoir gravement modifiée, une loi que la presse de tous les partis avait jugée inadmissible et impraticable et qui, effectivement, ne vit jamais le jour. Tous les événements importants eurent désormais leur contrecoup sur l'assemblée. L'affaire Pritchard donna lieu, à M. Molé, de prononcer une véhémence diatribe contre le ministère qu'il accusait de compromettre la paix en montrant un désir immodéré de la conserver, et de lancer à Guizot un mot célèbre : « Vous et vos collègues,

« vous êtes des comprometteurs de paix ». Montalembert, lui aussi, portait d'éloquents défis au cabinet. Lors de la dissolution des Jésuites, il déclara « qu'ils « étaient l'avant-garde du parti catholique, et que si « l'avant-garde avait été forcée de déposer les armes, « l'armée tout entière restait intacte ». Lors des affaires de Pologne, il s'écria :

« Comment, en présence des déplorables événements qui viennent de se passer en Pologne, vous « n'avez trouvé des paroles que pour les oppresseurs ! »

Mais cette vitalité nouvelle apparue aux derniers jours de la Chambre des pairs n'était pas assez persistante pour lui permettre de recouvrer son prestige et une certaine autorité morale. L'absence de toute influence sur le gouvernement fut, peut-être, une des causes qui précipitèrent la Révolution de 1848. En effet, l'opposition dynastique (Barrot, Rémusat, de Hauranne) plus clairvoyante que les ministres réclamait, mais en vain, avec l'opinion publique, l'exclusion des fonctionnaires de la pairie, l'abaissement du cens pour la Chambre basse, l'adjonction des capacités. Quelques jours avant, les événements de février, la Chambre des pairs avait voté l'adresse. Le 24 février, M. Molé arrive au Luxembourg rempli de terreur : « Savez-vous ce qui se passe, demande-t-il à M. de Saint-Prix ? Les insurgés ont envahi la Chambre des députés et l'ont chassée à coups de fusil ; je crains bien qu'ils viennent nous chasser à coups de pied. » — « Vous vous flattez, ils ne viendront même pas », répondit M. de Saint-Prix, et l'événement lui donna raison.

Ainsi finit la Chambre des pairs de la monarchie constitutionnelle. Elle avait été créée pour de hautes destinées ; elle devait constituer la plus éminente dignité de l'Etat ; les circonstances l'empêchèrent de réaliser les espérances que l'on fondait sur elle. Et nous nous permettrons, pour terminer ce chapitre, de rappeler l'appréciation que portait sur son œuvre un homme qui lui manifesta pourtant quelque sympathie, M. de Carné : « La pairie, dit-il (1), n'a depuis des années donné qu'un vote fictif à la loi principale de chaque session, celle de finances ; elle n'a pas ébranlé un ministère, encore moins son initiative a-t-elle contribué à former un cabinet..... »

« La France pense-t-elle posséder deux Chambres législatives, parce que des messagers d'Etat voyagent cérémonieusement d'un palais à un autre ? N'est-il pas manifeste que le pouvoir est ballotté depuis dix ans (il écrit en 1839), entre la royauté et la Chambre élective, puissantes toutes deux et peut-être à l'égal l'une de l'autre : il n'est pas, dans le monde politique, de doctrine plus universellement professée que celle de la division du pouvoir législatif en deux Chambres ; mais en est-il de moins pratiquée ? Les membres de l'opposition, qui professent pour elle le respect le plus avoué, ne réclameraient-ils pas avec violence

1. De Carné. Lettre sur les réformes à entreprendre dans nos institutions fondamentales et en particulier dans la pairie.

si la pairie s'avisait de mettre un poids dans la balance de nos destinées, si elle rejetait une loi populaire ou prenait l'initiative d'une mesure réprouvée par la presse ? On a pu lui permettre d'ajourner la conversion de la rente, car ceci ne touche à aucune passion, à aucun intérêt politique ; peut-être même se trouve-t-on, tout conversionniste qu'on puisse être, avoir au fond de son portefeuille quelques coupons de 5 o/o ; on a pu trouver convenable, qu'en repoussant le divorce, elle rendit à la morale publique un hommage qu'on avait eu la faiblesse de lui refuser ; mais qu'eût-on dit si la pairie ne s'était pas courbée sous le plébiscite qu'on lui présentait à la pointe des baïonnettes de juillet » ?

« Que dirait-on si elle refusait un jour de sanctionner une nouvelle loi électorale ; si elle prétendait faire prévaloir, dans une haute question diplomatique, une autre pensée que celle de la Chambre élective ? Que dirait-on, surtout, si elle s'ingérait à démolir aussi les ministères, en organisant, par exemple, contre un cabinet qui n'aurait pas ses sympathies, une coalition dont les éléments ne manqueraient pas, à coup sûr, dans son sein. Si l'on reconnaît, ajoute-t-il, à la Chambre inamovible le droit d'agir ainsi dans la plénitude de nos attributions constitutionnelles, il faut, dès à présent, changer d'attitude vis-à-vis d'elle ; si on ne l'admet pas, cette Chambre n'a plus une existence digne du pays et digne d'elle-même ; elle ne répond pas au but de son institution. Elle est un

embarras pour tous, sans être une force pour personne. »

Et de Carné concluait, avec une prescience remarquable du sort réservé à la Chambre haute :

« Une pairie, nommée par la royauté, ne saurait être qu'un pouvoir sans reflet, qu'une doublure effacée de celle-ci. En vain s'agiterait-on pour y susciter quelque vie, en vain les notabilités du pays s'y trouveraient-elles en grand nombre ; le premier résultat des positions fausses est d'ôter à chacun sa force, et c'est le sort des institutions dénuées de tout génie propre, de disparaître, sans que l'opinion s'en émeuve. Ainsi naquirent, ainsi se sont évanouies les conceptions révolutionnaires au premier rayon du soleil de l'empire ! »

QUATRIÈME PARTIE

De la Chambre des pairs, Haute Cour de Justice.

CHAPITRE I

Préliminaires historiques et considérations générales sur la Cour des pairs.

La Chambre des pairs n'était pas seulement une partie essentielle du pouvoir législatif. La Charte de 1814 lui conférait encore des attributions judiciaires importantes. Son article 33 portait en effet : « La Chambre des pairs connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat, qui seront définis par la loi. »

La Restauration n'innovait pas en la matière et il faut remonter à une époque antérieure pour trouver

l'origine des pouvoirs judiciaires accordés, dans certains cas, aux Chambres hautes. Ici encore, c'est en Angleterre que cette attribution prit naissance. Ce fut sous Edouard III, au moment où s'opéra définitivement la séparation du parlement en deux chambres, que se fonda la juridiction politique des Chambres anglaises.

Dès cette époque, la juridiction du parlement put s'exercer dans trois cas : « La Chambre des lords, tout d'abord, revendiqua et exerça une juridiction exceptionnelle « *ratione personnae* », sur ses propres membres. Les Communes intentèrent ensuite contre les ministres, sous le nom d' « Impeachment », des accusations solennelles devant la Chambre des lords, pour violation des principes reconnus du droit. Enfin, les deux chambres réunies purent voter des bills dits d' « attainer ». C'était une loi-jugement relative à un cas spécial et entraînant les peines attachées au crime de haute trahison. C'était une arme redoutable, qui servit maintes fois les haines de parti, mais qui tomba assez tôt en désuétude. L' « Impeachment » est ce qui se rapproche le plus du système de la Charte de 1814, qui s'en inspira visiblement.

Toutefois, il ne faudrait pas négliger les précédents que fournissait notre histoire et dont l'influence se fit également sentir. La Cour des pairs, on le sait, ne fut jamais, sous l'ancien régime, qu'une haute cour de justice connaissant des procès auxquels étaient mêlés les pairs de France. Lorsqu'ils eurent

pris place au parlement de Paris, celui-ci devint comme le tribunal suprême devant lequel étaient portés, non seulement les cas de pairie, mais aussi toutes les causes intéressant la sûreté de l'Etat; si bien que, dans les années qui précédèrent la Révolution, le jugement des crimes de haute trahison appartenait, légalement, au Parlement de Paris, auquel se réunissaient les pairs du royaume. Il semble que la Restauration ait voulu consacrer ces attributions de l'ancienne pairie, en conférant à la nouvelle le jugement des crimes de haute trahison et des attentats contre la sûreté de l'Etat.

Les parlements disparurent dans la tourmente révolutionnaire, mais les constitutions qui suivirent s'occupèrent toutes de déterminer un tribunal qui connaîtrait des attentats contre la sûreté de l'Etat.

La constitution de 1791 déléguait au Corps législatif le pouvoir d'accuser et de poursuivre, devant la haute cour nationale, ceux qui seraient prévenus d'attentat et de complot contre la sûreté générale de l'Etat ou contre la constitution. Cette haute cour était formée de membres du tribunal de cassation et de hauts jurés. Elle ne devait se rassembler que sur la proclamation du Corps législatif et à une distance de trente mille toises au moins du lieu où la législature tiendrait ses séances.

Sous la constitution de l'an III, la Haute Cour de Justice, composée de cinq juges et de deux accusateurs nationaux, tirés du tribunal de cassation et de hauts jurés, nommés par les assemblées électorales

des départements, jugeait les accusations admises par le Corps législatif soit contre ses propres membres, soit contre ceux du Directoire.

La constitution de l'an VIII prévoyait également une Haute Cour composée de juges et de jurés. Les juges étaient choisis par le tribunal de cassation et dans son sein, les jurés étaient pris dans la liste nationale, le tout suivant les formes que la loi déterminait.

Enfin le sénatus-consulte du 28 floréal an XII renfermait un code complet de la matière. La Haute Cour siégeait, dans le Sénat, sous la présidence de l'archichancelier de l'empire.

Elle était composée des princes, des titulaires des grandes dignités et des grands officiers de l'empire, du ministre de la Justice, de soixante sénateurs, de six présidents de section du Conseil d'Etat et de vingt membres de la Cour de cassation. Il y avait, près de la Haute Cour, un procureur général nommé à vie par l'empereur et faisant fonction de ministère public. Il était assisté par trois tribuns, nommés par le Corps législatif et par trois magistrats choisis par l'empereur.

Elle connaissait des délits personnels commis par les membres de la famille impériale, les titulaires des grandes dignités et fonctions de l'empire, les ministres et les sénateurs. Elle jugeait les crimes, attentats et complots contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, la personne de l'empereur et celle de l'héritier présomptif.

des députés le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs qui, seule, avait le droit de les juger.

Enfin l'article 56 déterminait, en ces termes, les faits à raison desquels les ministres pouvaient être poursuivis : « Ils ne peuvent être accusés que pour faits de *trahison* ou de *concussion*. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits et en détermineront la poursuite. »

Ces textes combinés avaient pour effet de substituer la Chambre Haute à la Haute Cour, telle que l'avait organisée l'empire. *Ratione materiæ*, ils limitaient sa compétence aux crimes de haute trahison et aux attentats contre la sûreté de l'Etat. *Ratione personnæ*, ils la restreignaient au jugement des ministres seuls. Encore les ministres n'étaient-ils plus justiciables de la Haute Cour que pour faits de trahison et de concussion.

Les articles 33 et 56 annonçaient une loi organique qui devait à la fois donner la définition de ces divers crimes et organiser l'instruction et la procédure à suivre pour leur répression. La première Restauration dura trop peu pour avoir le temps de la faire. La Chambre Haute, du reste, ne fut pas constituée en Haute Cour de justice, depuis le retour de Louis XVIII jusqu'aux Cent jours.

Bien qu'il se rattachât par son nom aux constitutions du premier Empire, *l'acte additionnel* maintenait, en réalité, les formes essentielles de la monarchie constitutionnelle. Il conserva la division du

pouvoir législatif en deux chambres, la responsabilité ministérielle et supprima, expressément, la Haute Cour impériale. L'article 56 déclarait que tous les crimes et délits attribués à la Haute Cour impériale et dont le jugement n'était pas réservé, par le présent acte à la Chambre des pairs, seraient portés devant les tribunaux ordinaires, aux termes des articles 40 et 41. La Chambre haute était exclusivement compétente pour juger les ministres et les commandants d'armée de terre et de mer, dans le cas où ils avaient compromis la sûreté et l'honneur de la nation. On voit combien la définition était vague. Le droit d'accusation appartenait à la Chambre des représentants. Avant de se prononcer sur la mise en accusation d'un ministre ou d'un commandant d'armée, cette Chambre devait, sur le rapport d'une commission de soixante membres tirés au sort, décider s'il y avait lieu à examiner la proposition. Cette commission ne devait faire son rapport que dix jours après sa nomination, au plus tôt (art. 43 et 45). Si la Chambre déclarait qu'il y avait lieu à examen elle pouvait, mais seulement au terme d'un nouveau délai de dix jours, au moins, appeler dans son sein le ministre ou le commandant inculqué et lui demander des explications. Une nouvelle commission de soixante membres, tirée au sort comme la première, faisait alors, après un troisième intervalle de dix jours, un nouveau rapport sur la mise en accusation. Enfin, cette mesure ne pouvait être prononcée que dix jours au moins après la

lecture et la distribution du rapport. Pour éviter les résolutions précipitées et laisser au temps le soin de calmer les passions, la loi plaçait ainsi un intervalle forcé de quarante jours entre le premier examen des charges et le vote définitif de l'accusation.

L'accusation admise, la Chambre des représentants choisissait, dans son sein, cinq commissaires pour la poursuivre et la soutenir devant la Chambre des pairs.

Quant à la pénalité, l'article 42 portait expressément que, dans ce cas, la Chambre des pairs exerçait soit pour caractériser le délit, soit pour infliger la peine, un pouvoir « discrétionnaire ».

Jamais autorité plus absolue, plus dangereuse n'avait été confiée à une assemblée. Le vague calculé de la définition du délit, le droit discrétionnaire donné au juge de le caractériser et de le punir, élevaient l'arbitraire à la hauteur d'une loi. On n'était pas allé plus loin, au moins légalement, aux plus mauvais jours de la Révolution. Sans doute, la procédure d'accusation, organisée devant la Chambre des représentants, était sage, mais l'omnipotence conférée au tribunal, les dispositions qui l'affranchissaient de toute loi étaient indignes de l'homme politique qui avait inspiré et rédigé l'acte constitutionnel, de Benjamin Constant.

Ces dispositions ne reçurent jamais d'application pendant les deux mois que vécut la constitution nouvelle, bientôt emportée par la défaite de Waterloo.

Avec la deuxième Restauration, la charte du 14 juin 1814 reprit son empire. Elle attribuait, nous l'avons vu, à la Chambre haute la connaissance des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat, commis par toute personne, à la Chambre des députés le droit d'accuser les ministres, à la Chambre des pairs celui de les juger pour faits de trahison et de concussion.

La charte de 1830 ne fit que reproduire la disposition de la charte de 1814, dans son article 28, ainsi conçu: « La Chambre des pairs connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat qui seront définis par une loi. »

L'article 27 donna à la Chambre des députés le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs qui, seule, avait le droit de les juger.

Toutefois, ce texte ne limitait pas, comme l'article 56 de la charte de 1814, le droit d'accusation de la Chambre aux seuls faits de trahison et de concussion. L'article 69 annonçait qu'il serait, pourvu par une loi spéciale et dans le plus court délai possible, à l'organisation de la responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir. Enfin, les deux chartes avaient institué une juridiction spéciale pour le jugement des pairs de France, qui ne pouvaient être arrêtés que de l'autorité de la Chambre haute et jugés que par elle en matière criminelle (art. 34, charte de 1814 ; art. 39, charte de 1830).

La définition des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat successivement pro-

mise par l'article 33 de la charte de 1814 et l'article 28 de la charte de 1830 ne fut jamais donnée.

Pour y suppléer, l'assemblée des pairs avait essayé de combler cette lacune en adoptant, le 8 mars 1816, une résolution en trente articles indiquant les bases d'un projet de loi relatif à la formation de la Cour des pairs. Cette résolution resta sans résultat. Plus tard une ordonnance royale, du 20 avril 1821, fut rédigée pour le même objet et présentée à la Chambre des pairs.

Divers orateurs dénièrent alors au gouvernement le droit de réglementer la Chambre et avec une ferme indépendance déclarèrent : « Qu'il fallait une loi, non seulement pour que la Chambre en reconnût l'autorité, mais encore pour régler la compétence à l'égard des justiciables. Que d'ailleurs, la notification de l'ordonnance, pour être lue et enregistrée, ressemblait à un lit de justice. » Sur ces observations, la Chambre se borna à renvoyer l'ordonnance à la commission chargée de rédiger un projet de loi sur l'organisation de la Cour des pairs. Cette commission adopta une nouvelle résolution à laquelle il ne fut pas donné suite, du reste. Plusieurs projets furent discutés en 1819, 1832 et 1834, en janvier 1836, janvier 1837, en 1839; tous échouèrent successivement.

Malgré une légère différence dans le texte, l'esprit des deux chartes étaient le même. L'une et l'autre ne faisaient qu'appliquer le système déjà proposé en 1789 par Lally-Tollendal : la division de la juridiction politique entre les deux Chambres, l'attribution

du droit d'accusation à la Chambre basse, du droit de jugement à la Chambre haute.

La juridiction politique ne changea pas de 1815 à 1848 et les quelques améliorations de détail, apportées par la Révolution de 1830, n'ont modifié sensiblement ni l'organisation ni le caractère de l'institution.

La Chambre des pairs tenait à la fois de la charte, des attributions législatives et des attributions judiciaires. Il était difficile que ces attributions, bien que distinctes, ne réagissent pas les unes sur les autres et son rôle ne se bornait pas seulement à l'appréciation des faits mais à la fixation même de sa compétence, au fonctionnement de sa juridiction et jusqu'à l'application de la peine. L'insuffisance de la législation l'obligeait, du reste, à procéder de cette manière et à s'attribuer une sorte de pouvoir réglementaire dont la légalité, assurément, était très contestable, mais que la nécessité pouvait excuser.

Toutefois, il faut le reconnaître, la Cour des pairs fit toujours preuve, en cette matière, d'un grand esprit de dignité, de modération et de justice et, en l'absence d'une loi qui lui fut propre, chercha toujours dans les lois générales et dans le droit commun la base de sa juridiction souveraine. C'est ce que Portalis (1) exprimait par ces paroles, lors de l'affaire d'avril 1834 : « La justice ne consiste pas seulement à « procéder d'une manière quelconque au jugement « des accusés, mais à y procéder sans s'écarter de ce

1. Portalis. Rapport sur l'affaire d'Avril 1834.

« qui fait la substance de tout jugement, de ces for-
« mes essentielles qui seraient obligatoires, lors
« même qu'elles ne seraient consacrées par aucune
« loi, qui ne sont pas d'institution humaine, mais de
« droit naturel et que les lois positives ont pour objet
« principal de faire prévaloir et de sanctionner. Si
« la Cour des pairs s'est quelquefois élevée au-des-
« sus de certaines dispositions des lois écrites, ce
« n'a point été pour déroger au droit naturel, mais
« pour y revenir ; ce n'a point été pour faire un
« vain acte de puissance et se soustraire arbitraire-
« ment à l'obéissance qui est généralement due
« aux lois, mais pour faire prédominer sur elles,
« selon la nécessité des circonstances, les principes
« généraux de cette loi suprême du genre humain que
« les hommes n'ont point faite ! »

Aucune loi ne fixait la compétence de la Cour des pairs, ni la procédure qui devait être suivie par elle. C'est d'après la jurisprudence qu'elle adopta et à l'aide des principes généraux, qui règlent cette matière, que nous examinerons le fonctionnement de la Cour des pairs. Nous étudierons donc successivement l'organisation de la Cour des pairs, sa compétence, sa procédure et son jugement. Enfin, dans un dernier chapitre, nous passerons très succinctement en revue les principales causes qui furent soumises à sa juridiction.

CHAPITRE II

Organisation de la Cour des Pairs (1).

Lorsqu'elle siégeait comme haute cour de justice, la Chambre des pairs prenait le nom de Cour des pairs. Ce fut pour la première fois en 1820, dans le procès Louvel, qu'elle siégea sous ce titre ; depuis elle le porta constamment.

Bien que sa constitution en cour de justice ne fût qu'accidentelle et temporaire, on peut dire que la Chambre des pairs constituait une juridiction permanente, puisqu'il suffisait d'une ordonnance royale ou d'une décision de la Chambre des députés pour la saisir. Elle n'avait donc rien du caractère d'une commission, contre lequel, d'ailleurs, son indépendance eût protesté. La Cour des pairs était formée par la réunion des pairs, convoqués en cour de justice, par l'ordonnance du roi, qui la saisissait de l'affaire qu'elle avait à juger.

1. Voir Cauchy. *Des précédents de la Cour des pairs.* — Lair. *Des Hautes Cours politiques.* *Passim.*

La charte de 1814 nous l'avons vu, n'avait pas donné à la Chambre des pairs, assemblée pour connaître les affaires criminelles, la qualification de Cour des pairs ni une organisation particulière. C'était, en effet, la Chambre des pairs, qui, lors des premiers procès qui lui furent déférés, jugeait, dans les cas de sa compétence, comme c'était la Chambre des pairs qui délibérait en matière législative. Cette unité indivisible, quant à l'essence et à la composition de la Chambre, avait paru d'abord devoir s'étendre également à son organisation et même à sa procédure. C'est ainsi que l'ordonnance du 11 novembre 1825 avait cru possible de conserver, pour les jugements les mêmes formes que pour les propositions de loi : « Il n'est pas nécessaire, disait le duc de Richelieu (1), que, pour exercer sa haute juridiction, la Chambre soit organisée comme un tribunal ordinaire. Les formes que vous suivez dans les propositions de loi et pour juger, en quelque sorte, celles qui vous sont présentées, sont sans doute assez rassurantes pour juger un homme, quelle qu'ait été sa dignité, quel que soit son grade. »

Cependant, la discussion même qui s'éleva dans cette séance fit reconnaître que les formes établies pour la discussion parlementaire des lois ne pouvaient pas s'appliquer, sans de graves modifications, au jugement des accusés et, dès le lendemain, une deuxième ordonnance vint compléter, ou plutôt

1. Ordonnance du 11 novembre 1825.

modifier la première, en rendant applicables aux procédures à instruire et à juger par la Chambre des pairs les formes principales, réglées par le Code d'instruction criminelle pour les cours spéciales, notamment en ce qui concerne l'intervention du ministère public, la publicité des débats, la liberté de la défense, l'audition des témoins et la délibération de l'arrêt.

La pensée qui présida aux premières règles de procédure se trouve exprimée tout entière dans ces nobles paroles du chancelier Dambray (1) : « Il est
« notoire que la Chambre des pairs ne peut vouloir
« que la justice, elle ne peut chercher que la vérité ;
« mais elle ne doit la recevoir que des mains de la
« loi et dans les formes qu'elle a si sagement établies. Si ces formes ne sont pas pour nous de stricte
« rigueur, elles sont au moins de toute convenance
« et il est de notre intention de conserver toutes
« celles qui, dans les tribunaux ordinaires, sont protectrices de l'innocence, tutélaires de la vie et
« de l'honneur des citoyens. » Toutefois, la séparation des formes judiciaire et législative fut quelque temps à s'achever.

La composition du tribunal était donc bien déterminée. Y siégeaient, en principe, tous les pairs en fonction, au moment de l'ordonnance du roi portant convocation de la Chambre en cour de justice. Mais

1. Paroles prononcées par le chancelier Dambray, lors de la première constitution de la Chambre des pairs en haute cour de Justice.

cette règle n'était pas absolue et certaines exceptions, conformes pour la plupart au droit commun, pouvaient y être apportées. C'étaient les causes « d'excuses ou d'empêchements » qui modifiaient alors la composition antérieure de la Chambre des pairs.

Les causes générales d'excuse ou d'empêchement, qui pouvaient s'opposer à ce qu'un pair prit part au jugement, étaient ramenées par la jurisprudence de la cour aux suivantes : 1° le défaut d'âge ; 2° le défaut d'assistance aux séances et 3° une nomination postérieure au fait soumis au jugement de la cour. Ce dernier principe faisait grand honneur à son indépendance et à son esprit libéral.

« Des raisons de délicatesse et de convenance, « avait déclaré son président (1), doivent rendre la « cour attentive à prévenir, avec le plus grand soin, « tout ce qui donnerait prétexte de supposer qu'une « nomination de pairs pourrait être faite en vue « d'un procès. »

Le nombre des pairs étant illimité et la prérogative royale pouvant s'exercer en tout temps, elle avait cherché dans cette disposition une garantie contre l'abus qui pourrait être fait de la nomination royale pour désigner des juges, en vue d'un procès déjà né. L'indépendance de la Cour était en jeu (Cauchy).

Quant aux causes personnelles de « déport » ou

1. Cité par Cauchy. *Des précédents de la cour des pairs*, p. 8.

de récusation, elles pouvaient résulter de la parenté avec l'inculpé, du caractère sacerdotal, à raison duquel les pairs ecclésiastiques, fidèles à l'antique tradition, crurent toujours devoir s'abstenir de prendre part au jugement des procès criminels pouvant entraîner la peine de mort. La maladie, la situation d'inculpé, d'accusateur ou de témoin, étaient généralement admises comme causes d'excuse ou d'abstention ; toutefois, la qualité de témoin n'était pas un obstacle absolu aux fonctions de juge.

Les demandes de récusation ou de départ devaient être soumises à la Chambre du conseil qui les examinait très sérieusement, et n'admit pas, à plusieurs reprises, certains motifs d'excuses que la délicatesse ou les scrupules des juges avaient cru devoir mettre en avant. « Chaque pair, dit Cauchy (1), ne doit s'en « rapporter qu'à sa conscience pour savoir s'il doit « demander à la Cour l'autorisation de s'abstenir, « mais il faut faire remarquer qu'un juge ne s'appartient pas à lui-même, mais qu'il appartient à « l'accusé dont le sort peut dépendre de son vote. « La retraite d'un magistrat, au moment de rendre « l'arrêt pourrait, dans un tribunal inférieur, rendre « le jugement impossible, et quel que soit le nombre « de membres qui composent la Cour des pairs, « celui d'entre eux, qui donnerait le fatal exemple « d'une retraite spontanée, aurait à se reprocher « d'avoir, autant qu'il serait en lui, dissous le tribunal dont il faisait partie. »

1. Cauchy. *Des précédents de la Cour des pairs*, p. 83.

Dans l'organisation judiciaire de la France, une Cour de justice ne se peut concevoir sans l'adjonction d'un ministère public chargé de faire les réquisitions au nom du roi. La première fois que la Chambre des pairs fut réunie en Haute Cour, le silence de la charte en ce qui concerne le ministère public et aussi l'assimilation trop complète qui fut faite, d'abord, entre les fonctions législatives et les fonctions judiciaires de la Chambre, avaient conduit à désigner, au lieu de ministère public, des commissaires du roi chargés de soutenir l'accusation et la discussion. Le procureur général près la Cour royale de Paris était, à la vérité, l'un de ces commissaires ; mais tous les ministres secrétaires d'Etat l'étaient également, et le duc de Richelieu, en présentant à la Chambre l'ordonnance du 11 novembre 1815, s'exprimait ainsi (1) : « Per-
« sonne ne peut vouloir que le jugement soit retardé
« par le motif qu'il n'existe pas, auprès de la Cham-
« bre des pairs, un magistrat qui exerce l'office de
« procureur général : la charte n'a pas voulu en éta-
« blir, peut-être ne l'a-t-elle pas dû. Pour certains
« crimes de haute trahison, l'accusation s'élèvera de
« la Chambre des députés ; pour d'autres, c'est le
« gouvernement lui-même qui doit l'être. Les minis-
« tres sont les organes naturels de l'accusation, et
« nous croyons bien plutôt remplir un devoir qu'exer-
« cer un droit en nous acquittant devant vous du
« ministère public. »

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1815.

Une ordonnance du lendemain, 12 novembre, chargea le procureur général, près la Cour royale de Paris, d'instruire la procédure de l'affaire, en édictant cependant, que l'acte d'accusation serait dressé par les ministres. Depuis, il fut de jurisprudence qu'il devait y avoir près de la Cour des pairs un parquet organisé comme celui des autres cours souveraines. Mais ce parquet ne fut jamais constitué d'une façon permanente et on désigna, par une délégation spéciale, dans chaque affaire, un ou plusieurs magistrats chargés de remplir les fonctions de ministère public.

Lorsqu'il s'agissait d'une poursuite dirigée contre les ministres, ce n'était plus le roi qui déluguait un procureur général, c'était à la Chambre des députés qu'appartenait le droit de soutenir l'accusation. Elle nommait des commissaires à cet effet : ils avaient les mêmes droits et la même liberté d'action que le ministère public.

Les fonctions de greffier de la Cour des pairs étaient remplies par le garde des archives de la Chambre des pairs ; les ordonnances qui saisissaient la Cour contenaient, ordinairement, une délégation spéciale à cet effet.

La Cour désignait elle-même ses huissiers.

CHAPITRE III

Compétence de la Cour des Pairs.

Les premières questions, celles qui, du reste, ont donné lieu aux plus vifs débats, concernent la compétence de la Cour des pairs.

La compétence de la Cour des pairs peut être considérée à raison de la qualité des personnes, à raison de la nature des faits et à raison de la connexité.

Inscrite dans la charte, la compétence de la Chambre des pairs *ratione personarum* était une compétence nécessaire. La Cour des pairs était donc exclusivement compétente, d'abord pour juger les ministres accusés par la Chambre des députés (art. 33, charte de 1814, art. 28, charte de 1830).

Elle seule, en second lieu, pouvait autoriser l'arrestation et procéder au jugement d'un pair de France (art. 34, charte de 1814 et 29, charte de 1830).

Mais, dans ces deux cas mêmes, qu'elle fut saisie d'une plainte contre un pair ou d'une accusation formelle contre un ministre, elle se réservait toujours

le droit de statuer sur sa compétence, d'examiner la gravité des faits et de ne retenir l'affaire qu'autant que l'intérêt de l'Etat lui paraissait l'exiger.

Des règles aussi nettes n'étaient pas susceptibles de donner lieu à de grandes difficultés ; cependant, certaines circonstances pouvaient se présenter qui rendissent douteuse la légitimité de sa compétence. Les affaires de Montalembert et de Kergolay en offrirent deux mémorables exemples.

La qualité de pair suffisait-elle pour autoriser celui qui s'en trouvait revêtu à réclamer la prérogative établie par l'article 29 de la charte, bien qu'à raison de son âge, ou pour toute autre cause, il n'ait pas encore été admis à prendre séance dans la Chambre ? C'est ce qui fut examiné lorsqu'en 1831. Charles de Montalembert, alors âgé de 21 ans seulement, réclama comme le premier droit, dont il lui fût permis de se prévaloir, en qualité de pair de France, celui d'être jugé par la Chambre. Après une discussion, la cour se déclara compétente, en raison de cette considération développée par de Bastard (1) que « la juridiction conférée à la Cour des pairs n'était pas établie dans l'intérêt personnel des pairs, mais pour la dignité du corps dont ils font partie. Il importe peu qu'ils soient ou non reçus, il suffit qu'ils soient pairs pour que la pairie leur demande compte des délits qu'ils pourraient commettre. »

1. Affaire du 19 septembre 1831. (De Montalembert-Cauchy), p. 8.

L'affaire de Kergolay se présentait d'une façon un peu différente. La loi du 31 août 1830 avait décidé que tout pair qui n'aurait pas prêté, dans le délai d'un mois, le serment prescrit par ladite loi, serait considéré comme personnellement déchu du droit de siéger à la Chambre des pairs. Ce délai n'était pas encore expiré lorsque le comte Florian de Kergolay écrivit, le 23 septembre 1830, à M. le Président de la Chambre, une lettre publiée dans les journaux et à raison de laquelle il fut traduit devant la Cour des pairs, par une ordonnance du roi du 9 novembre suivant.

La question à résoudre était celle de savoir si, par l'effet même du refus de serment contenu dans la lettre dont il s'agit, le comte de Kergolay avait perdu la qualité de pair de France ou s'il avait conservé cette qualité, jusqu'à l'expiration du délai fixé par la loi du 31 août; en d'autres termes, il s'agissait de décider s'il fallait se reporter à l'époque où le délit avait été commis ou à l'époque de la poursuite pour apprécier la compétence de la Cour.

L'arrêt du 22 novembre 1830, dans le sens de la compétence, était ainsi motivé :

« Considérant que, si, par suite du défaut de prestation de serment dans le délai prescrit par la loi
« du 31 août dernier, le comte de Kergolay se trouve
« aujourd'hui personnellement déchu du droit de
« siéger dans la Chambre des pairs, la publication
« qui fait l'objet du procès est antérieure à l'expiration dudit délai, que, par conséquent, à l'époque de

« ladite publication, le comte de Kergolay était
« encore pair de France. »

« Considérant que c'est à l'époque où le délit a été
« commis qu'il faut se reporter pour apprécier la com-
« pétence et, qu'à cette époque, le comte de Kergolay
« en sa qualité de pair, avait incontestablement le
« droit de n'être jugé que par la Cour des pairs.... »
« Celle-ci se déclare compétente. »

La juridiction de la Cour des Pairs s'étendait à tous les faits délictueux, quelque minime que pût être leur gravité. Ce point fut discuté, lui aussi, du moins quant aux délits de police correctionnelle, à l'occasion du procès de Montalembert, en 1831, prévenu d'avoir ouvert et tenu une école publique sans autorisation. Plusieurs pairs ayant proposé l'incompétence, le comte de Bastard rappela les principes de la matière. « Il est vrai, dit-il (1), que c'est sur-
« tout pour les accusations criminelles que la juri-
« diction des pairs est établie ; mais elle doit s'éten-
« dre aussi aux simples délits correctionnels ; autre-
« ment il faudrait dire que l'honneur des membres
« de cette Haute-Cour est de moindre prix que celui
« des officiers de police judiciaire qui, même pour
« les délits correctionnels, ressortissent directement
« des cours royales. L'emprisonnement est, du reste,
« au nombre des peines correctionnelles et comment,
« en présence de l'article 29 de la charte, un pair de

1. Procès-verbaux de la Chambre des Pairs, 1831. Affaire, Montalembert.

« France pourrait-il être emprisonné par une autre « autorité que celle de la Chambre ? » Cette doctrine fut confirmée par l'arrêt de compétence du 19 septembre 1831.

Quant aux simples infractions de police, que fallait-il décider ? Rentraient-elles dans ces mots de la charte « en matière criminelle » ? La Cour des pairs n'eut pas, croyons-nous, l'occasion de se prononcer sur ce point, mais un arrêt de la Cour de cassation, du 25 mai 1833, décidait que les infractions de simple police ne pourraient être régies, par l'article 29 de la charte, sans une extension évidente de la juridiction exceptionnelle qu'il avait fondée.

Cette interprétation a soulevé de justes critiques, et il paraît plus vraisemblable que ces mots « en matière criminelle » avaient été insérés, dans la charte, par opposition aux matières civiles et qu'ils comprenaient dans leur généralité même les simples contraventions de police.

En décidant (art. 29) qu'aucun pair ne pouvait être arrêté que de l'autorité de la Chambre, la charte avait-elle entendu dire que, même en cas de flagrant délit, l'arrestation ne pourrait avoir lieu sans l'autorisation de la haute assemblée ?

Cette question divisait les interprètes et se posa pratiquement dans l'affaire du duc de Praslin. Après l'assassinat de la duchesse, on n'osa pas arrêter le duc, malgré les graves soupçons qui pesaient sur lui. Toutefois, dès qu'eût été rendue l'ordonnance qui convoquait la Cour des pairs, le chancelier, pré-

sident de la Cour et « Juge d'instruction né dans tout procès criminel contre un pair », décerna, contre le duc, un mandat de dépôt. Cette mesure fut violemment attaquée ; le président en revendiqua hautement la responsabilité et déclara qu'elle lui avait paru commandée par l'intérêt de la pairie, autant que par tous les principes de la matière ; qu'on ne pouvait étendre l'article 29 au delà de la mesure qu'indique la raison ; que le flagrant délit donne aux magistrats les droits qu'ils n'ont pas en d'autres circonstances. Portalis vint, à son tour, l'appuyer de sa haute autorité ; il rappela que le droit conféré aux pairs par l'article 29 était moins un privilège personnel qu'une garantie édictée dans l'intérêt de tous et qu'il ne pouvait porter atteinte aux règles les plus certaines du droit commun. Ces raisons obtinrent l'approbation presque unanime de la cour.

Enfin, il est évident que le décès du pair poursuivi devant la cour éteignait, à son égard, l'action publique, de même qu'à l'égard des complices, simples particuliers, compris dans la même poursuite, la seule circonstance qui pouvait les entraîner devant la juridiction exceptionnelle n'existant plus.

La compétence *ratione materiæ* était déterminée par l'article 33 de la charte de 1814, reproduit par l'article 28 de la charte de 1830. Celui-ci portait : « La Chambre des pairs connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat qui seront définis par la loi ».

La charte promettait ainsi une définition des crimes qu'elle déférerait à la Chambre haute, mais la loi promise ne fut jamais votée.

Où devait-on chercher alors la définition annoncée par l'article 33. Il fallut bien que sur cette grave question la Cour complétât la charte en l'interprétant. Elle se fonda pour cela sur l'article 68 de la charte qui maintenait en vigueur, jusqu'à ce qu'il n'y eût été formellement dérogé, les lois existantes et par conséquent le Code pénal, et elle établit, en principe, que la définition des crimes prévus par l'article 33 ne devait pas être nécessairement cherchée dans les lois existantes, mais pouvait être puisée dans le Code pénal.

La question des attentats à la sûreté de l'Etat se posa dès la première affaire dont fut saisie la Cour des pairs, celle du maréchal Ney. Ce ne fut pas, en effet, comme pair de France que le maréchal Ney était traduit devant la Chambre, c'était comme accusé de haute trahison et d'attentat contre la sûreté de l'Etat (ordonnance du 11 novembre 1815). Il ne faut, disait-on, pour établir la compétence incontestable et actuelle de la Chambre, que citer l'article 33 de la charte constitutionnelle ; aux termes de cet article, la Chambre des pairs connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat qui seront définis par la loi. La seule exception à sa compétence, pour le moment actuel, porterait donc sur les crimes de haute trahison et les attentats à la sûreté de l'Etat qui ne seraient pas définis par la loi.

Mais le Code pénal a prévu, il a défini de la manière la plus étendue les crimes dont on accuse le maréchal Ney. Il est donc impossible, sous ce rapport, de contester la compétence de la Chambre. Cette doctrine obtint l'assentiment de la Cour des pairs et fut nettement posée et catégoriquement résolue dans l'affaire Louvel.

« Attendu, est-il dit dans l'arrêt du 6 juin 1820, « que le Code pénal, maintenu en vigueur par l'article 68 de la charte, range dans la classe des crimes « contre la sûreté de l'Etat, l'attentat contre la vie « ou la personne d'un membre de la famille royale, « et que, dès lors, ce crime se trouve compris dans « la disposition de l'article 33 de la Charte », etc.

Les lois du 10 avril 1834 et du 9 septembre 1835 vinrent étendre la compétence de la Chambre des pairs en lui déférant de nouveaux délits.

L'article 4, paragraphe 1^{er} de la loi de 1834 sur les associations portait, en effet, que « les attentats contre la sûreté de l'Etat commis par les associations, « ci-dessus mentionnées, pourront être déférées à la « juridiction de la Cour des pairs, conformément à « l'article 28 de la charte constitutionnelle. »

La loi du 9 septembre 1835, articles 1, 2 et 5, déclarait à son tour que les délits de la presse, qualifiés d'attentats, pourraient être déférés à la Chambre des pairs, conformément à l'article 28 de la charte.

La promulgation de cette dernière loi eût dû lever tous les doutes, sur la compétence de la Cour

des pairs, pour connaître des attentats prévus par les articles 86 et 87 du Code pénal. Puisque en effet aux termes de l'article premier, la simple provocation à commettre ces crimes constituait un attentat de la compétence de la cour des pairs, à plus forte raison en devait-il être ainsi de ces crimes eux-mêmes et de la tentative de les commettre. Ces dispositions législatives qui, pour la première fois depuis 1814, parlaient de la juridiction de la Cour des pairs donnèrent lieu de soutenir que l'on ne pouvait plus, désormais, invoquer en cette matière les définitions contenues au Code pénal, mais seulement celles qui résulteraient de lois postérieures à la charte. Mais Portalis s'éleva contre cette théorie et il rappela la jurisprudence de la Cour. Les chartes ont donné à la Cour des pairs la connaissance des crimes contre la sûreté de l'Etat.

« L'article 28 de la charte de 1830 est formel à cet égard, dit-il (1), et, s'il y est parlé d'une définition légale des crimes d'attentat, cette disposition doit être combinée avec cette autre disposition de la même charte qui maintient les lois en vigueur ; or, le Code pénal de 1810 définit les attentats à la sûreté de l'Etat, et quand il serait exact de dire que la compétence de la Cour des pairs devrait se restreindre *aux attentats définis d'avance par une loi*, elle pourrait connaître de tous ceux dont la définition se trouve au Code pénal ordinaire

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1835.

« Les mots « qui seront définis par la loi » ne se rapportent pas nécessairement à une loi future, très souvent ils se réfèrent, dans la langue de notre législation, à une loi déjà existante. Ce qui indique que, sous ce rapport, la charte de 1830 n'a rien innové c'est qu'elle n'a point compris la loi qui devait régler la compétence de la Chambre des pairs au nombre de celles qui devaient être portées dans un bref délai, pour assurer l'exécution de cette charte. La compétence de la Chambre des pairs n'est donc pas une compétence éventuelle, soumise à l'intervention d'une loi à venir; c'est la compétence actuelle d'un tribunal en activité. »

L'arrêt du 6 février 1835 donna une nouvelle sanction à ces principes en motivant, par un de ses considérants, la compétence de la cour sur ce que les faits exposés au rapport constitueraient, s'ils étaient prouvés, le crime d'attentat à la sûreté de l'Etat « *défini par le Code pénal* ».

C'est donc un point absolument acquis que les attentats à la sûreté de l'Etat, définis par le Code pénal, comme ceux qui auraient été définis par les lois postérieures, peuvent être déférés à la juridiction de la Cour des pairs.

Mais quels étaient les attentats à la sûreté de l'Etat définis par le Code pénal. On était généralement d'accord qu'il fallait comprendre, dans cette désignation, les crimes visés par les articles 75 à 108 du Code pénal, notamment l'attentat contre la vie ou la personne du roi (art. 86), l'attentat contre la vie ou

la personne des membres de la famille royale (art. 87), l'attentat ayant pour but de changer la forme du gouvernement ou l'ordre de successibilité au trône (art. 87), etc. Quant au complot contre la sûreté de l'Etat qui, sous l'empire du Code pénal de 1810, était assimilé à l'attentat et puni des mêmes peines, la loi du 28 avril 1832 modifia gravement cet état de choses. Le complot fut puni de peines moindres, que celles de l'attentat et la compétence de la Cour des pairs, en ce qui le concerne, fut sérieusement mise en doute. Aucune décision n'a tranché nettement la question.

Après avoir parlé des attentats à la sûreté de l'Etat, examinons maintenant ce qui concerne *les faits de haute trahison*. Malgré les promesses de la charte, le crime de haute trahison ne fut pas plus défini que l'attentat à la sûreté de l'Etat, et la Cour, elle-même, dut reconnaître cette absence de tout texte législatif dans son arrêt du 21 décembre 1830, qui condamnait les ministres de Charles X. La haute trahison n'était ni définie, ni punie par aucune disposition légale et la Cour « considérant, dit l'arrêt de 1830, qu'aucune loi n'a déterminé la peine de la trahison, elle est dans la nécessité d'y suppléer ». Elle crut donc pouvoir puiser dans son double caractère de pouvoir politique et judiciaire le droit de définir le crime, de créer la peine et de l'appliquer à la fois.

A la compétence *ratione personnae*, à celle *ratione materiæ*, il faut ajouter *la compétence à raison de la complicité et de la connexité*. C'est un prin-

cipe de droit criminel, qui fut proclamé par la Cour des pairs, dans son arrêt du 19 septembre 1831, que l'indivisibilité du délit entraîne l'indivisibilité de la poursuite et ce principe reçoit son application à l'égard des faits comme à l'égard des personnes. Quelquefois, l'ordonnance royale qui saisissait la cour, prévoyant le cas de connexité, portait que la Cour des pairs procéderait au jugement de tous ceux qui seraient arrêtés comme auteurs, fauteurs ou complices des crimes qu'elle déférerait à la cour. Tantôt elle résultait de la marche de l'instruction et la Cour des pairs avait toujours le droit de joindre au procès les faits connexes qui s'y rattachaient. Ce n'était pas, du reste, une prérogative qui lui fut particulière, mais la conséquence d'un principe, généralement applicable à tous les tribunaux. Tantôt enfin, quand les actes d'instruction ordonnés par le chancelier rencontraient des faits ou des personnes à l'égard desquelles une instruction était déjà commencée devant les tribunaux ordinaires, ce n'était plus une simple jonction, mais, en quelque sorte, une évocation régulière que la cour ordonnait par arrêt.

Les procès d'avril 1834 offrirent plusieurs exemples de jonction et d'évocation. Le président fit même observer que le droit de la Cour en ce qui concerne la jonction des procédures énoncées dans le réquisitoire ne pouvait être révoqué en doute. « La juridiction de la Cour, dit-il (1), n'est restreinte par

1. Procès verbaux de la Chambre des pairs, 1834. Paroles cités par Cauchy, p. 214.

« aucune limite de territoire et le principal avantage
« de cette position élevée est de pouvoir se livrer, avec
« une liberté plus entière, aux instigations qui doi-
« vent conduire à la découverte de la vérité en rat-
« tachant aux faits principaux, dont la cour est déjà
« saisie, tous les faits connus qui ont pu se passer sur
« divers points du royaume. L'intérêt des inculpés est
« ici d'accord avec celui de la justice. Ils ne sau-
« raient trouver nulle part plus de garantie que dans
« un tribunal aussi haut placé, dont l'action uniforme
« imprimera à toutes les procédures, commencées en
« tant de lieux différents, une marche régulière et
« pourra recueillir, dans l'ensemble de l'instruction,
« tous les documents nécessaires à l'appréciation des
« intentions et des actes. »

C'était à la Cour des pairs seule qu'il appartenait de déterminer les faits qui, à raison de leur connexité avec ceux dont elle était déjà saisie, devaient rentrer dans le cercle de sa juridiction.

D'autre part, une ordonnance royale pouvait seule saisir la Cour des pairs. Aucune juridiction n'avait ce droit, même pour connexité. C'est ce qui fut décidé en 1835. Certains troubles ayant eu lieu à cette époque à Poitiers, la Cour de cette ville en avait évoqué la connaissance et, après instruction, la Chambre d'accusation, se fondant sur la connexité de ces troubles avec ceux de Paris et de Lyon, dont la Chambre des pairs, constituée en cour de justice, était saisie, renvoya les prévenus devant la Cour des pairs. Sur le pourvoi formé contre cet arrêt, la Cour

suprême en prononça la cassation par ce double motif : (1) « qu'il appartient aux cours d'assises, en vertu de l'universalité de leur juridiction, de connaître des crimes de haute trahison et d'attentat à la sûreté de l'Etat dont elles n'auraient pas été légalement dessaisie ; que, d'un autre côté, il appartient à la Cour des pairs seule de déclarer les faits qui, à raison de leur connexité avec ceux dont elle est régulièrement saisie, doivent entrer dans le cercle de sa juridiction. »

S'il s'agissait des complices d'un inculpé renvoyé devant elle à raison de sa qualité, la Cour des pairs s'était, approprié à cet égard, ce principe du droit criminel « que l'indivisibilité du délit entraîne l'indivisibilité de la poursuite » (Affaire de Kergolay et de Montalembert). « La Cour, dit l'arrêt du 19 septembre 1831, considérant que le délit imputé au comte de Montalembert, à de Caux et Lacordaire, ses co-prévenus, est indivisible, et qu'il est de principe, en matière criminelle, que l'indivisibilité du délit entraîne l'indivisibilité de la poursuite, ... se déclare compétente ».

Lorsque l'inculpation comprenait, à la fois, un pair de France et d'autres inculpés, qui n'étaient pas naturellement justiciables de la Cour, la jurisprudence faisait une distinction. S'il n'y avait pas entre les faits imputés à ses co-incipulés une connexité nécessaire, la Cour, lorsqu'elle reconnaissait que les

1. Cass. 8 nov. 1834. S, 35.1.233. Aff. avril et autres.

imputations dirigées contre le pair n'étaient pas fondées, déclarait qu'il n'y avait lieu à suivre, en ce qui le concernait, et se bornait à renvoyer les autres devant les juges qui devaient en connaître. Si, au contraire, la connexité était tellement étroite que la déclaration de non-lieu à l'égard du principal inculpé dut nécessairement entraîner une déclaration identique à l'égard des autres, la Cour étendait à tous les inculpés le bénéfice de cette déclaration. C'est ce qu'elle décida dans son arrêt du 2 août 1826, dans l'affaire des Marchés de Bayonne. Elle se reconnut implicitement compétente pour mettre hors de poursuites toutes les personnes inculpées d'une prétendue corruption de fonctionnaires publics, qu'elle déclarait n'être pas établie par la procédure. Elle ne voulut pas se résigner, en effet, au danger de voir les résultats de la procédure soumis de nouveau au jugement d'un autre tribunal et surtout livrés à la publicité de plaidoiries dont son autorité ne pourrait plus prévenir le scandale (1).

La juridiction dont la Cour des pairs était investie par le jugement des attentats à la sûreté de l'Etat ou des faits de haute trahison était-elle une juridiction nécessaire ou simplement facultative ; sa compétence, à cet égard, était-elle exclusive ou, au contraire, laissait-elle subsister, concurremment, la compétence des tribunaux de droit commun, tant qu'ils n'avaient pas été dessaisis par un acte de la prérogative royale ?

1. Cass., 8 nov. 1834. S. 35, 1, 233. Aff. Avril et autres.

Dès le début de sa vie judiciaire, la Cour des pairs posa, comme principe, que sa compétence en matière d'attentat ou de haute trahison n'avait qu'un caractère facultatif: « Attendu, disait l'arrêt du 24 janvier 1821 (1), que l'article 33 de la charte, en attribuant à la Cour des pairs la connaissance des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat, n'indique pas, en même temps, que pour ces crimes mêmes la compétence de cette Cour soit exclusive de toute autre », etc...

Dans la discussion qui avait précédé cette décision, le comte Germain avait posé la question avec hardiesse, en même temps qu'il mettait dans la gravité plus ou moins grande des faits le critérium à l'aide duquel la Cour devait retenir l'affaire ou s'en dessaisir. « En fait, comme en droit, dit-il (2), l'attribution que donne à la Chambre des pairs l'article 33 de la charte ne saurait être considérée comme exclusive. Elle ne saurait l'être en fait, puisque, sans aucune réclamation de la part de la Chambre, divers crimes d'Etat ont été renvoyés à d'autres tribunaux. En droit, on ne saurait prétendre que l'article 33 ait investi la Chambre d'une compétence judiciaire qui, absorbant tous ses moments, rendrait impossible l'exercice de ses fonctions législatives.

« Cet article, d'ailleurs, annonce une loi de définition, évidemment destinée à limiter la compétence

1. Sirey. C. N. 6. 2. 364.

2. *Procès-verbaux de la Chambre des pairs*, 1824. Cauchy, p. 165 et 166.

dont il s'agit. Mais jusqu'à l'apparition de cette loi la Chambre peut-elle s'abstenir de juger ? Et si elle ne le peut, si, par le titre de son attribution, et par la nature même des choses, il lui est également impossible de juger tous les crimes d'Etat et de n'en juger aucun, doit-elle abandonner entièrement à une autre autorité la détermination spéciale des crimes dont elle connaîtra, qui peut mieux qu'elle fixer, d'après le résultat de l'instruction, les caractères particuliers de gravité auxquels ces crimes doivent être reconnus ? C'est donc à elle de déclarer s'ils présentent ces caractères dont la présomption a motivé le renvoi ordonné par le gouvernement. Elle ne pourrait y manquer sans compromettre la dignité de ses fonctions, sans descendre, pour ainsi dire, au rang des commissions judiciaires ». Et l'arrêt qui intervint porta ce considérant : « Attendu qu'il appartient à la Cour des pairs d'apprécier si les crimes qui lui sont déférés rentrent, par leur gravité et leur importance, dans la classe de ceux dont le jugement lui est spécialement réservé »... etc. La Cour demeura constamment fidèle à ce principe ; elle ne se considérait pas comme définitivement saisie par l'ordonnance royale ; elle se reconnaissait le droit de statuer sur sa propre compétence. La Cour de cassation, après avoir déclaré, dans un arrêt du 14 décembre 1815, au sujet du pourvoi Lavalette, que la Chambre des pairs ne pouvait avoir la connaissance des attentats contre la sûreté de l'Etat tant qu'une loi n'aurait déterminé ceux de ces atten-

tats qui devaient être soumis à son jugement, la Cour de cassation, disons-nous, revint sur sa première décision et, dans un arrêt du 8 décembre 1820, en même temps qu'elle proclamait la compétence de la Cour des pairs pour ces sortes de crimes, elle définit, avec exactitude, le caractère facultatif de la juridiction de la Cour des pairs : « Il appartient aux Cours d'assises, dit cet arrêt (1), en vertu de l'universalité de leur juridiction sur tous les faits qualifiés crimes, de connaître des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat dont elles n'ont pas été dessaisies par un acte supérieur et constitutionnel, déclaratif, quant aux faits dont il s'agit, de la compétence de la Chambre des pairs... »

Les deux juridictions étaient donc désormais d'accord et, dans la séance du 19 décembre 1894, Portalis (2) pouvait ainsi résumer le caractère et l'esprit de cette double jurisprudence : « L'intérêt de l'Etat « n'exige pas que la Cour des pairs soit saisie de tous « les faits qualifiés attentats et, c'est sans doute pour « cela, que l'article 28 de la charte n'a pas dépouillé « la juridiction ordinaire de la connaissance de ces « crimes, mais qu'il a seulement réservé, à une juridiction plus élevée, le droit de juger, selon que la « nécessité le commanderait, ceux qui ont un caractère particulier de gravité et d'importance. Quand

1. Cass., 8 déc. 1820. *Journal du Palais*, tome XVI, p. 224.

2. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1834. Cité par Cauchy, p. 160.

« ces circonstances se présentent, le roi saisit la Cham-
« bre et la constitue en cour de justice ; la cour appré-
« cie les circonstances de temps et de lieu, l'import-
« tance des faits et des personnes et décide si elle doit
« demeurer saisie ou si elle doit se dessaisir et ren-
« voyer l'affaire aux tribunaux ordinaires. »

Telle est la jurisprudence de la Cour des pairs ; et c'est aussi en ce sens que la Cour de cassation a jugé que les tribunaux ordinaires n'étaient pas incompétents pour juger les crimes d'attentat dont la Cour des pairs n'était pas saisie.

En définitive, la compétence de la Cour des pairs, sauf en ce qui concerne la haute trahison, dont elle seule évidemment pouvait connaître, était facultative à un double titre : d'abord, le pouvoir exécutif avait la faculté, non l'obligation de la lui déférer ; en second lieu, alors même qu'une ordonnance royale la lui déférerait, la Cour avait le droit de s'en dessaisir et elle usait, à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire.

CHAPITRE IV

De la Procédure suivie devant la Cour des pairs.

Le droit d'accusation devant la Chambre des pairs et la manière dont elle était saisie nécessitent quelques distinctions ; le mode de saisir la Chambre haute était, en effet, différent suivant qu'il s'agissait de lui déférer une accusation contre un ministre, un attentat ou un fait de haute trahison, ou enfin un délit commis par un de ses propres membres.

Lorsqu'il s'agissait de l'accusation des ministres, c'était à la Chambre des députés que la charte conférait le droit de les accuser et de les traduire devant la Chambre des pairs (1).

Lorsqu'il s'agissait d'un attentat à la sûreté de l'Etat ou d'un fait de haute trahison, commis par tout autre que par un ministre, la Chambre des pairs ne

1. Sur le caractère du droit d'accusation, voir précédemment le passage sur la responsabilité et l'accusation des ministres.

pouvait être saisie que par une ordonnance royale. Cette ordonnance, contresignée par un ministre, ordinairement le garde des sceaux, était remise au président de la Chambre des pairs, en séance publique, s'il s'agissait d'une affaire criminelle, ou lui était simplement transmise, lorsqu'il s'agissait d'une affaire correctionnelle ou quand la Chambre n'était pas en session. Elle contenait fréquemment quelques dispositions relatives à la procédure. C'est ainsi que la première ordonnance qui convoqua la Cour, le 12 novembre 1815, déclarait applicables aux procédures à instruire et à juger par la Cour des pairs, les formes principales admises par le Code d'instruction criminelle pour les cours spéciales.

Enfin, lorsqu'il s'agissait du jugement d'un pair de France, la charte déclarait qu'aucun pair ne pouvait être poursuivi que de l'autorité de la Chambre et jugé que par elle en matière criminelle. Dans ce cas, appartenait-il à la Chambre haute de se saisir elle-même et de prendre l'initiative des poursuites ? Nous le croyons ; en fait, cependant, la Cour des pairs paraît avoir été généralement saisie par ordonnance royale.

La Cour des pairs pouvait-elle être saisie par la plainte d'un simple particulier ? L'action privée ne pouvait évidemment lui déférer ni un attentat, ni un crime de haute trahison, ni une accusation contre un ministre. Mais ne pouvait-elle le saisir d'un délit ou d'un crime commis par un de ses membres ? En 1818, la cour fut saisie d'une plainte dirigée par

M^{me} V^{ve} de Saint-Morrys contre le duc de Grammont, pair de France, en 1819, de la plainte d'un sieur Selves contre le baron de Séguier ; dans ces deux circonstances, la plainte fut transmise à la cour par une ordonnance royale.

En présence du texte de la constitution, qui attribuait à la Chambre haute, à l'égard de ses membres un pouvoir discrétionnaire, on pouvait se demander si une plainte transmise directement et sans intermédiaire à son président ne devait pas suffire pour mettre en mouvement sa juridiction. La procédure suivie eût été, au moins, plus conforme aux principes et au véritable esprit de la Charte.

L'ordonnance de convocation visait l'article 28 de la charte et les articles de la loi contenant la définition de l'attentat, lorsque la cour était convoquée pour juger un attentat à la sûreté de l'Etat. Lorsqu'au contraire, le renvoi était motivé sur la qualité de l'inculpé ou sur une déclaration d'incompétence émanée d'une cour royale ou d'un conseil de guerre, l'ordonnance visait l'article 29 de la charte et le jugement ou l'arrêt d'incompétence.

Une disposition générale, qui se reproduisait ordinairement dans les ordonnances de convocation, était relative aux formes à suivre pour l'instruction et le jugement. La formule ordinaire était la suivante : « La cour se conformera pour l'instruction et le jugement aux formes qui ont été suivies par elle jusqu'à ce jour ».

Voyons maintenant comment la Chambre des

pairs procédait à l'*Instruction* de l'affaire qui lui était soumise.

Devant les tribunaux ordinaires, l'instruction n'a pas besoin d'être ordonnée par jugement; elle est de droit, toutes les fois qu'elle est requise par le ministère public. Un principe différent était consacré par l'usage de la Cour des pairs; aucune instruction ne pouvait avoir lieu devant cette Cour si elle n'avait été ordonnée par arrêt. Il n'y avait pas d'abord, en effet, de magistrat délégué par la loi pour remplir les fonctions de juge d'instruction, d'où résultait la nécessité de faire, à ce sujet, une délégation spéciale pour chaque procédure à instruire. Une seconde raison, et la plus importante, c'était le soin avec lequel la Cour veillait à ce que sa juridiction ne pût jamais se trouver saisie, même indirectement, d'un fait qu'elle n'aurait pas reconnu elle-même être de sa compétence. Cependant, elle se montrait assez facile à ordonner l'instruction en matière criminelle.

Après avoir reçu l'ordonnance du roi qui la convoquait en Cour des pairs, la Chambre fixait immédiatement le jour auquel elle se réunirait en séance judiciaire. Il était alors donné audience au procureur général nommé par le roi; celui-ci faisait lecture de son réquisitoire, dans lequel il exposait, en peu de mots, les faits qui motivaient la convocation de la Cour et requérait qu'il lui plût faire procéder à une nouvelle instruction ou poursuivre l'instruction déjà commencée et, dans ce cas, ordonner l'apport au

greffe de la procédure déjà faite, ainsi que des pièces à conviction. Lorsque cette question avait été résolue par l'affirmative, la Cour, suivant un usage invariable, déléguait à son président le soin de procéder à l'instruction du procès, sauf à lui à commettre tels pairs qu'il lui plairait désigner pour l'assister et les remplacer en cas d'empêchement; ceux-ci étaient désignés par le président qui pouvait les appeler en tel nombre qu'il jugeait convenable et qui réglait la manière dont ils devaient concourir aux différentes opérations qu'il leur confiait. Le nombre des pairs commis par le président était en rapport avec l'importance de chaque affaire. Le président pouvait aussi déléguer, par commissions rogatoires, à des magistrats appartenant, soit aux cours royales, soit aux tribunaux de première instance, ceux des actes d'instruction qu'il ne jugeait pas à propos de se réserver exclusivement. Cependant, le droit de décerner les mandats de dépôt a toujours été considéré comme devant rentrer essentiellement dans l'exercice direct de la juridiction du président de la Cour. Ce pouvoir ne fut délégué qu'une seule fois, dans les circonstances toutes particulières du procès d'avril 1834.

Les pairs instructeurs pouvaient user de tous les droits conférés par l'article 236 du Code d'instruction criminelle aux magistrats chargés par la Chambre des mises en accusation de procéder à une instruction. En fait, après communication de la procédure au ministère public, si un supplément d'information paraissait nécessaire, le président sur les conclusions

du procureur général s'arrogeait le droit d'y procéder, sans délégation nouvelle. Lorsqu'elle jugeait que la procédure était complète, la commission d'instruction faisait son rapport à la Cour : sa mission se terminait là.

Un autre rouage de la Cour des pairs était la Chambre des mises en liberté. Cette institution avait un double but. Elle tendait d'abord, et avant tout, à hâter l'élargissement des inculpés dont l'innocence paraissait démontrée dans le cours de l'instruction ; elle avait de plus, l'avantage de débayer, en quelque sorte chemin faisant, la procédure des incidents qui la compliqueraient sans utilité. La Cour des pairs devait, régulièrement, statuer toute entière, par arrêt, sur la levée des mandats de dépôt. Mais pour éviter les retards qu'entraînait forcément, surtout en dehors des sessions, la réunion de la Cour, la Chambre des pairs, sur l'initiative du chancelier Dambray, institua le 26 août 1820 « dans le triple intérêt de la vérité, de l'innocence et de la justice » un conseil qui prit le nom de *Conseil des mises en liberté* et qui devait remplir, à l'égard des accusés, les fonctions de Chambre du conseil. Après une assez longue discussion, il fut décidé qu'il serait composé de 12 membres, nommés par le scrutin de liste et qu'il ne pourrait délibérer que si 7 membres au moins étaient présents. Le président de la Cour et le pair chargé du rapport y avaient également voix délibérative.

Une délégation partielle des pouvoirs de la Cour

était donc faite, par arrêt, au conseil des mises en liberté ; mais ses pouvoirs ne devaient pas s'étendre au delà des fonctions attribuées à la Chambre du conseil, par l'article 128 du Code d'instruction criminelle. Le conseil ne pouvait donc prononcer que si ses membres étaient unanimement d'avis qu'il n'existait aucune charge contre le prévenu. Il était également indispensable que cet élargissement fût demandé formellement par le ministère public.

Toutefois, il faut remarquer que la nomination d'un conseil des mises en liberté n'était nullement nécessaire ni obligatoire. La Cour des pairs pouvait s'en dispenser — et elle le fit notamment dans l'affaire des marchés de Bayonne — soit quand les poursuites ne paraissaient pas de nature à comprendre plus d'un inculpé, soit quand la Cour voulait exercer, par elle-même, le droit de déclarer le non-lieu, par exemple, lorsque la durée de l'instruction lui semblait devoir être fort courte et ne pas excéder la durée de la session législative.

Lorsque l'instruction paraissait terminée, et c'est au président de la Cour qu'il appartenait de juger, provisoirement au moins, si la procédure était complète, la Cour était convoquée pour entendre le rapport de ses commissaires.

La Cour se réunissait en Chambre du conseil et lecture était faite de son travail par le rapporteur, hors la présence du procureur général du roi. Le ministère public était ensuite introduit, prononçait son réquisitoire, puis se retirait. La Cour statuait

alors, après avoir pris connaissance des pièces de la procédure.

La délibération ouverte sur les conclusions du réquisitoire, divers ordres de questions pouvaient se présenter : Si les éléments recueillis par la procédure étaient trouvés incomplets, la Cour pouvait ordonner un supplément d'informations par un nouvel arrêt ; mais il fallait que cette mesure fût formellement sollicitée, soit par le ministère public, soit par un ou plusieurs pairs.

Lorsque la procédure paraissait suffisamment instruite, la Cour, avant de prononcer sur la mise en accusation, statuait sur sa compétence. Cette question donna lieu à de nombreuses et longues discussions, dans les divers procès qui furent soumis à la Cour des pairs. Elle considérait, en effet, qu'il était de l'intérêt de la loi et de sa dignité de trancher, pour chaque affaire, cette question de compétence et le comte de Broglie déclarait, en 1821 (1) : « C'est au « moment où les résultats de l'instruction viennent « d'être mis sous ses yeux que la Cour doit examiner « dans l'intérêt public, dans celui des prévenus, cette « question de compétence dont la solution, premier « devoir de toute autorité judiciaire, est la première « base de tout jugement. »

La Cour devait spécialement déclarer sa compétence par un arrêt et motiver sa déclaration. Mais, cette première décision sur la compétence avait, en quel-

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1821.

que sorte, le caractère d'une décision d'ordre intérieur et ne faisait nul obstacle à ce que les accusés déclinaissent cette compétence, dans un déclinatoire régulier, sur lequel la Cour statuait alors par arrêt contradictoire. « La compétence, dit le duc Decazes en « 1835 (1), peut être contestée par les accusés jusqu'au « dernier jour des débats et, comme elle est de droit « public, le juge même, peut et doit, s'il lui apparaît « dans le cours des débats qu'il est incompetent, « suppléer au silence de l'accusé et le renvoyer « devant qui de droit. »

Lorsque la Cour n'apercevait aucune trace d'un crime ou délit prévu par la loi ou qu'elle ne trouvait pas « d'indices suffisants de culpabilité », pour employer les termes mêmes du Code d'instruction criminelle, la Cour des pairs pouvant rendre un arrêt de non-lieu, mais ce faisant, elle ne se bornait pas toujours à déclarer qu'il n'y avait pas de charges suffisantes d'avoir commis l'attentat qui lui était spécialement déféré ; elle se reconnaissait le droit de dire qu'il ne résultait de l'instruction aucune trace de crime, délit ou contravention prévus par la loi. L'inculpé, s'il était encore détenu, était remis alors en liberté, « à moins qu'il ne fût retenu pour une autre cause ».

Enfin, lorsqu'après s'être déclarée compétente, la Cour estimait que les faits devaient être jugés par elle, elle prononçait une déclaration tendant à la

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1835.

mise en accusation. Cet arrêt de renvoi précisait les faits et citait l'article de loi qui le qualifiait et à raison duquel l'accusation était prononcée. Cette qualification était importante, car elle devait servir de base à l'acte d'accusation, aux débats et, plus tard, aux délibérations sur la culpabilité et sur la peine.

Lorsque la mise en accusation était prononcée, l'ordonnance de prise de corps, insérée dans l'arrêt de la Cour, venait remplacer le mandat de dépôt ou d'arrêt, décerné pendant l'instruction par le président. Cette ordonnance déclarait que « les accusés seraient pris au corps et conduits dans telle maison d'arrêt que le président de la Cour désignerait pour servir de maison de justice près d'elle. »

L'arrêt de renvoi disait également que les débats s'ouvriraient au jour qui serait ultérieurement indiqué par M. le Président de la Cour. Le procureur général dressait, ensuite, l'acte d'accusation, dans lequel étaient exposés la nature du délit qui formait la base de l'accusation ainsi que les faits et les circonstances qui pouvaient aggraver ou diminuer la peine.

Lorsque la cause était instruite, commençaient les *débats devant la Cour des pairs*.

Ces débats avaient lieu dans la forme ordinaire des débats de cour d'assises.

Ils étaient publics, même au temps où la Chambre des pairs n'avait que des séances secrètes en matière législative ; toutefois, aucune femme n'était admise dans les tribunes. Les accusés comparaissaient libres

à la barre, assistés de leurs défenseurs ; s'ils n'en avaient pas choisi, le président leur en désignait d'office.

Lecture était d'abord donnée, par le greffier, de l'arrêt de la Cour qui prononçait la mise en accusation ; puis, de l'acte d'accusation, dressé en conséquence par le procureur général. Les accusés étaient alors admis à présenter leurs moyens préjudiciels, en ce qui concerne notamment la compétence, puis la liste des témoins était lue par le greffier en chef. L'examen proprement dit commençait alors et les éléments principaux, offerts aux juges pour former leur conviction, étaient exposés devant eux, par les dépositions des témoins et l'interrogatoire des accusés.

Enfin, venait le développement respectif des moyens de l'accusation et de la défense, qui devaient porter, en même temps, sur la culpabilité et sur l'application de la peine, celle-ci étant déterminée par la Cour.

Aussitôt la clôture des débats, la Cour se retirait dans la Chambre du conseil pour délibérer.

Le président avait un pouvoir discrétionnaire pour la direction et la police des débats. C'est en vertu de ce pouvoir discrétionnaire que, lors du procès des troubles d'avril 1834, il crut devoir refuser aux accusés le droit de choisir leurs défenseurs en dehors des avoués des divers tribunaux et des membres de tous les barreaux de France. Les accusés ayant pris des conclusions formelles pour demander l'introduction des conseils que le président

avait refusé d'autoriser, le procureur général, Martin du Nord, soumit à la Cour un réquisitoire ainsi conçu : « Le procureur général, attendu, qu'en règle générale et aux termes de l'article 295 du Code d'instruction criminelle, l'accusé ne peut prendre pour conseil que des avocats inscrits au tableau ou des avoués ; que d'après le même article, il ne peut être dérogé à cette règle que sur l'autorisation du président ; qu'en fait, M. le président a refusé cette autorisation et qu'en agissant ainsi il a fait de son pouvoir discrétionnaire, tant dans l'intérêt de l'ordre que dans celui de la défense elle-même, un juste et légitime usage ; requiert qu'il plaise à la Cour dire qu'il n'y a lieu de faire droit à la demande formée par les accusés. »

C'est ce que fit la Cour.

Quant aux récusations devant la Cour des pairs, il résultait de l'organisation même de la Cour, que les accusés ne pouvaient exercer devant elle de récusations non motivées. Ils ne pouvaient proposer que des récusations fondées sur des motifs soumis à son appréciation.

C'est ce qui eut lieu également, lors du procès d'avril 1835. Un accusé prétendit récuser les trente-deux pairs qui avaient signé l'arrêt de mise en accusation. Par un arrêt du 10 décembre 1835, la Cour décida justement : « Que la cause de récusation portée au n° 8 de l'article 378 du Code de procédure civile, inconciliable avec l'organisation de la Cour des pairs, ne pouvait lui être applicable. »

Enfin, les mémorables discussions et l'attitude d'une partie des accusés dans le procès d'avril 1834, qui motiva la présentation et le vote de la loi du 9 septembre 1835 sur la procédure, nous amènent à dire quelques mots sur la présence des accusés à l'audience. Cette loi de 1835 donnait aux tribunaux le droit de juger, même en leur absence, les prévenus ou accusés qui refusaient de comparaître devant eux et de faire retirer de l'audience ceux qui, par leurs violences, rendaient impossible la continuation des débats. Mais, en l'absence de toute législation sur ce point au moment du procès, la Cour eut à trancher les questions les plus délicates et les plus graves. Elle le fit avec autant de modération que de fermeté, en présence de l'émeute la plus violente qui ait profané le sanctuaire de la justice. Par leurs clameurs, par un tumulte prolongé qui rappelait les violences du procès Babœuf, les accusés, malgré les avertissements répétés, empêchaient la lecture de l'arrêt et de l'acte d'accusation. La Cour, après avoir constaté de leur part la résolution prise d'arrêter, par la violence, le cours de la justice, ordonna de les faire retirer de l'audience. Ils n'y furent ramenés que pour entendre la déposition des témoins et pour présenter leurs moyens de défense. Le procureur général donna, en leur absence, lecture de son réquisitoire, mais ce réquisitoire écrit leur fut ensuite régulièrement notifié.

La Cour des pairs n'employa qu'en cette occasion, croyons-nous, ces moyens extrêmes. Dans les autres

procès qu'elle eut à juger, les accusés furent toujours présents pendant les débats.

Lorsque les débats étaient terminés et que la Cour des pairs se trouvait suffisamment édifiée, elle délibérait sur la culpabilité et sur *l'application de la peine*.

Les membres de la Cour des pairs remplissaient, à la fois les fonctions de jurés et de juges, mais l'exercice de ces deux fonctions n'en restait pas moins distinct, comme leur objet, et, dès la première réunion de la Chambre en Cour de justice, il fut reconnu que la qualification du délit et la détermination de la peine devaient donner lieu à des délibérations séparées et consécutives. De plus, à raison du pouvoir discrétionnaire qu'elle s'attribuait, elle ne se croyait liée ni par les termes de l'acte d'accusation, ni par ceux du réquisitoire définitif, soit quant au nombre des questions, soit quant à la manière de les poser.

Dans l'usage le plus habituel de la Cour, la délibération sur la peine suivait immédiatement la déclaration de culpabilité, en ce qui concernait chaque accusé. Girod de l'Ain justifiait ainsi cet usage, dans la séance du 8 juillet 1839 : « On comprend, disait-il (1), que dans une longue délibération il soit utile, « pour la déduction logique des faits, que le vote sur « la peine se trouve le plus rapproché possible des « discussions relatives à la culpabilité. Cette marche offre aussi l'avantage d'épargner un temps

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1839.

« précieux, car il est sensible qu'une partie des considérations développées au sujet de la culpabilité et tendant, soit à l'aggraver, soit à l'amoindrir, doivent naturellement influencer sur l'application de la peine ; et si les deux votes relatifs à chaque accusé sont séparés par un long intervalle, il y aura, en quelque sorte, deux discussions au lieu d'une sur les points controversés ».

Cependant, dans certains cas, des motifs graves ont pu faire adopter un ordre de délibération différent (notamment lors du procès des ministres de Charles X).

Les circonstances atténuantes ne faisaient pas l'objet d'une délibération distincte ; une telle délibération eût été, en effet, inutile en présence du pouvoir discrétionnaire que la Cour s'attribuait de modérer les peines ; il en était de même de la récidive qui ne pouvait entraîner, forcément, une modification de la peine et n'était qu'un des éléments pouvant servir à l'appréciation de la culpabilité. « La Cour des pairs fut toujours pénétrée d'un grand respect pour la légalité, dit Cauchy (1), et le scrupule consciencieux avec lequel la majorité de ses membres repoussa d'abord la noble et salubre prérogative qui cons titue ce qu'on appelle maintenant son omnipotence en matière de pénalité, en est une preuve ».

Le pouvoir modérateur de la peine, qu'elle s'attribua ne s'était pas établi sans difficulté et nous croyons

1. Cauchy, *op. cit.*

devoir insister sur les principes d'où la Cour crut pouvoir le déduire et sur les circonstances qui en amenèrent la consécration. La question de savoir si les peines portées par le Code pénal étaient obligatoires pour la Cour ou si, au contraire, à raison de son caractère moitié politique, moitié judiciaire, elle était affranchie de l'obligation de s'y conformer exactement, fut soulevée, dès le premier jour où elle eut à prononcer une condamnation criminelle, dans l'affaire du maréchal Ney. « La Chambre des pairs
« constituée en cour de justice, disait le comte de
« Richebourg (1), dans la séance du 4 décembre 1815,
« ne doit pas être astreinte à se conformer aux dis-
« positions du Code pénal : *elle doit se considérer*
« *comme un grand jury d'équité politique, comme*
« *une Cour suprême d'équité investie par la nature*
« *des choses autant que par son institution même,*
« *d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet d'avoir*
« *égard à toutes les circonstances atténuantes.* »

Cette opinion fut partagée par divers membres (17) qui opinèrent pour la déportation, bien que le Code appliquât la peine capitale aux faits déclarés constants. Toutefois, dans cette affaire même, la Cour se crut le droit de substituer à la peine de mort, appliquée suivant le Code pénal, la peine de mort, appliquée suivant le Code militaire.

L'établissement du pouvoir discrétionnaire de la Cour ne fut, en définitif, l'œuvre ni du raisonnement,

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1815.

ni de la discussion. La question, comme disait Portalis, fut « tranchée par un fait ». La Cour avait décidé que la majorité des cinq huitièmes serait nécessaire, dans le vote pour l'application de la peine, pour l'adoption de l'avis le plus rigoureux. Or, il arriva, le 6 juillet 1821, que cette majorité ne put être atteinte pour appliquer à l'accusé Laverderie la peine de bannissement portée par la loi. L'arrêt devait alors adopter l'avis le plus doux qui bornait la peine à dix années de prison, peine qui n'était pas édictée par le Code pénal. « La Cour des pairs, disait le chancelier « Dambray (1), n'avait pas à craindre l'annulation « de son arrêt par un autre tribunal, mais lui convenait-il de se prévaloir de son élévation pour échapper à toutes les règles ? Ne devait-elle pas plutôt, de « la hauteur où elle était placée, donner aux autres « cours l'exemple de la soumission aux lois ? » Ces considérations déterminèrent la Cour à revenir sur sa décision première et à réduire l'emprisonnement à la durée de cinq années, c'est-à-dire aux limites légales. Toutefois, elle essaya de justifier sa décision en constatant expressément, dans l'arrêt, l'existence de circonstances atténuantes.

Elle fit bientôt un pas de plus dans le jugement de la conspiration militaire de 1821. Un grave dissentiment s'étant de nouveau produit, sur le point de savoir si, la Cour étant souveraine et son arrêt irréformable, elle pouvait arbitrer les peines, sans être tenue de se conformer aux prescriptions du Code,

1. Procès-verbaux de la Chambre des pairs, 1820.

l'omnipotence de la Cour fut reconnue, malgré la protestation de cinquante-deux pairs, en tête desquels était le comte de Clermont-Tonnerre, et cette question passa, dès lors, en force de chose jugée.

A partir de cette époque, le pouvoir de modérer arbitrairement les peines ne fut plus contesté dans le sein de la Cour.

Toutefois, quand la loi de 1832 eut réformé le Code pénal, un scrupule s'éleva. Cette nouvelle loi, forçant le juge à poser la question des circonstances atténuantes et, dans le cas où il les reconnaissait, à abaisser la peine d'un ou de plusieurs degrés, la Cour des pairs pouvait-elle encore invoquer les raisons qu'elle avait auparavant de revendiquer un pouvoir discrétionnaire absolu, en matière de pénalité ? « Ce pouvoir, disait Laplagne-Barris (1), ne « saurait lui appartenir qu'à titre de corps politique ou « à titre de juge. Comme corps politique, la Chambre « des pairs est appelée à participer au pouvoir législa- « tif, mais elle ne peut se mettre au-dessus des lois. « Plus la position qu'elle occupe est élevée, plus elle « doit s'abstenir de faire ce que la loi ne lui permet « pas. Comme Cour de justice, ses devoirs sont encore « plus nettement tracés. Il n'y a de véritable justice que « là où le juge se regarde comme esclave de la loi. »

Mérilhon (1) soutint, au contraire, que le droit de la Cour des pairs n'avait rien de commun avec la

1. Cité par Cauchy, p. 533.

2. Cité par Cauchy, p. 534 et sq.

faculté donnée aux tribunaux ordinaires, par le nouvel article 463 du Code pénal : « C'est comme pouvoir
« politique, disait-il, que cette Cour souveraine s'est
« attribué le droit de choisir les peines qu'il lui con-
« venait d'attribuer à chaque fait. On a souvent répété
« que c'est la Chambre des pairs qui, en matière crimi-
« nelle, remplit à la fois les fonctions de cour d'assise
« et de jury. L'essence de son caractère politique ne
« l'abandonne pas, en effet, dans l'exercice de ses
« attributions judiciaires et, sans s'arrêter à une sim-
« ple appréciation matérielle des circonstances atté-
« nuantes, qui serait au-dessous de sa dignité, elle
« se détermine, quant à l'application de la peine, par
« de plus hautes considérations tirées tout à la fois de
« l'intérêt public et de la position des accusés traduits
« à sa barre. Qui pourrait nier que la Cour des pairs,
« en déclarant sa compétence, ne fasse un acte poli-
« tique en même temps que judiciaire ? C'est par des
« motifs analogues qu'elle se détermine lorsqu'il s'agit
« d'appliquer la peine ; elle envisage quel est l'intérêt
« général de la société, quel sera le résultat le plus
« avantageux à l'ordre public ».

Enfin Portalis vint à son tour apporter à la même opinion l'appui de sa parole éloquente : « La Cour
« disait-il, a fondé son droit en appliquant une peine
« moindre que celle qui était portée par la loi ; mais
« ce droit n'est pas un pur arbitraire ; dans l'état
« actuel de la législation, les peines ne sauraient être
« à la discrétion du juge et si la Cour des pairs ne peut
« tempérer la rigueur des lois pénales, il faut, pour

« la déterminer à user de pareils tempéraments, que
« des circonstances atténuantes lui aient apparu dans
« les faits soumis à son jugement. Il est vrai que des
« précédents la dispensent d'énoncer dans ses arrêts
« qu'il existe des circonstances atténuantes, il est vrai
« encore qu'elle doit jouir, à cet égard, d'une plus
« grande latitude que le jury et qu'elle peut chercher
« des raisons de modérer la peine, non seulement
« dans le résultat des débats, mais aussi en dehors de
« la cause, dans la situation générale du pays. Car, en
« même temps qu'elle exerce des fonctions judiciaires,
« elle ne peut perdre entièrement son caractère de
« pouvoir politique. Toutefois, ces deux caractères,
« quoique réunis ensemble, ne doivent jamais se con-
« fondre. La Cour des pairs repoussera toujours
« comme une injure la qualification de tribunal politi-
« que. Qu'est-ce en effet qu'un tribunal politique si ce
« n'est celui qui se détermine non par des preuves,
« mais par des considérations occultes ou par une
« mystérieuse raison d'Etat ? La Cour des pairs n'a
« rien de commun avec les commissaires ou les inqui-
« siteurs d'Etat, sa conscience est son seul guide, et,
« soit qu'elle prononce sur sa compétence, soit qu'elle
« statue sur l'application de la peine, elle se détermine,
« non par des raisons de complaisance envers le pou-
« voir, mais par des raisons de justice et d'équité. »

L'esprit politique l'emporta sur l'esprit judiciaire et, même depuis la réforme de 1832, la Cour continua d'affirmer son pouvoir arbitraire en matière de pénalité. Elle n'en usa jamais, d'ailleurs, que pour

modérer la peine ; aussi le projet de loi sur la procédure de la Cour des pairs, préparé en 1836 par les plus éminents esprits, proposait-il de donner à ce pouvoir modérateur, né de la pratique et des faits, la sanction légale.

Du reste, bien qu'elle ne se crût pas tenue, pour modérer la peine, de demeurer dans les limites fixées par l'article 463 du Code pénal et qu'elle se reconnût, suivant l'expression du chancelier Pasquier, « le droit de parcourir l'échelle entière de la pénalité », la Cour n'usa de son pouvoir modérateur que pour substituer une peine à une autre, sans aller jamais jusqu'à changer la nature et la durée des peines que le Code pénal a définies.

La Cour appliquait les peines avec toutes leurs conséquences, telles, par exemple, que la dégradation civique. Dans les cas où l'exigeait la loi, elle délibérait sur le renvoi de l'accusé sous la surveillance de la haute police et en fixait la durée, ainsi que celle de la contrainte par corps.

Enfin, elle prononçait, conformément à l'article 368 du Code d'instruction criminelle, la condamnation aux frais, en distinguant ceux qui devaient être supportés par le condamné de ceux qui restaient à la charge de l'Etat.

CHAPITRE V

Du Jugement.

En l'absence de toute loi, la Cour avait dû régler, suivant sa conscience, les diverses questions relatives au jugement. La première ordonnance qui l'avait saisie, le 11 novembre 1815, portait : « Les opinions seront prises suivant les formes usitées dans les tribunaux ». La Cour demeura constamment fidèle à ce principe ; le vote avait toujours lieu à l'appel nominal, à haute voix, sur chaque chef distinct d'accusation relatif à chacun des prévenus et en évitant avec soin toute complexité.

Quant à la fixation de la majorité, la Cour avait adopté les règles suivantes : Pour la mise en prévention, une seule voix, parmi les douze membres chargés d'instruire, suffisait pour retenir l'inculpé en état de mandat de dépôt. L'arrêt statuant sur la mise en accusation était rendu à la majorité absolue des voix ; il en était de même de l'arrêt sur la compétence et des divers arrêts sur les incidents survenus au cours du procès.

Au contraire, dans l'arrêt définitif, prononçant sur la culpabilité, la condamnation ne pouvait être prononcée qu'à la majorité des cinq huitièmes. Cette disposition, si éminemment favorable à l'accusé, avait été empruntée à l'article 582 du Code d'instruction criminelle, relatif aux Cours spéciales.

Enfin la majorité des cinq huitièmes, exigée pour la déclaration de culpabilité, l'était également pour les votes sur l'application de la peine.

L'arrêt était toujours rendu publiquement ; il le fut une fois en l'absence des accusés (affaire d'Avril 1834).

L'étude du jugement de la Cour des pairs nous amène à dire quelques mots : des *Contumaces*.

Lorsque, dans une affaire, il se rencontrait, à la fois, des accusés présents et des accusés contumaces, si la contumace était régulièrement instruite, la Cour procédait par un seul arrêt au jugement des uns et des autres.

Si l'accusé contumace était arrêté au cours du procès, son arrestation ne suspendait pas le jugement de ses co-accusés.

Mais, lorsque l'accusé se représentait ou était arrêté à une date postérieure à la condamnation et qu'il y avait lieu de purger la contumace, la nature même de la juridiction de la Cour des pairs avait nécessité, en cette matière, une double dérogation au droit commun. La jurisprudence de la Cour ne considérait pas le jugement du contumax comme une affaire nouvelle, et la Cour se regardait comme en étant

régulièrement saisie, sans ordonnance royale, par simple convocation de son président.

A un second point de vue, la jurisprudence de la Cour des pairs admettait que les pairs, nommés depuis l'arrêt de contumax, ne devaient pas participer au jugement contradictoire.

*
* *

Nous avons vu précédemment que toutes les poursuites intentées contre les pairs étaient jugées par la Cour des pairs, même en ce qui concernait les affaires correctionnelles. Le jugement des affaires correctionnelles ne différait par aucune forme essentielle de celui des affaires criminelles. Cependant, la cause était généralement portée directement à l'audience, lorsque le procureur général estimait qu'il n'était pas nécessaire de procéder à une enquête. Dans ce cas, l'instruction et la mise en accusation se trouvaient remplacés par un simple arrêt d'ajournement, rendu sur les conclusions du procureur général.

Au jour fixé, le président donnait communication à la Cour, réunie en Chambre de conseil, du réquisitoire, présenté par le procureur général, pour demander la fixation d'une audience à laquelle le prévenu pourrait être assigné. Le mode de saisir la Cour ne faisait pas, d'ailleurs, obstacle à ce qu'elle statuât sur sa compétence, avant de faire aucun acte de juridiction ; et elle ne manquait pas, au moment même de l'ouverture des débats, de mettre l'inculpé en demeure de déclarer s'il entendait contester la compétence de la Cour,

afin que l'arrêt à intervenir eût le caractère d'arrêt contradictoire.

Quant à la délibération sur la culpabilité et sur la peine, la Cour n'a jamais fait difficulté d'étendre aux simples affaires correctionnelles les garanties importantes qui avaient été introduites principalement en vue des procédures criminelles et dont il a été parlé précédemment.

*
* *

Avant de terminer l'étude du pouvoir judiciaire de la Cour des pairs, il nous reste à dire quelques mots du caractère de ses décisions.

Danton, au lendemain du 10 août, et pour accélérer le mouvement de la justice révolutionnaire, avait obtenu de l'assemblée législative la décision que les jugements de la Haute Cour Nationale ne seraient sujets à aucune voie de recours, pas même au pourvoi devant le tribunal de cassation. On ne pouvait contester, à raison du caractère unique et exceptionnel de la Haute Cour Nationale, que la décision, qui attribuait une autorité souveraine à ses arrêts, ne reposât sur de graves motifs. A plus forte raison devait-il en être ainsi des arrêts de la Cour des pairs, juridiction *sui generis*, à la fois judiciaire et politique, dont le caractère semblait par cela même, exclure toute intervention d'un autre tribunal. Ce fut ainsi que la Cour des pairs comprit sa mission. Pour elle, ainsi qu'on l'a dit (1) : « Ce que la cons-

1. Cauchy, *op. cit.*, p. 18.

« cience des pairs de France, siégeant en Cour de
« justice, a prononcé doit être chose jugée pour tout
« le monde. Les arrêts de la Cour ne doivent être
« soumis à la révision d'aucun tribunal et ce prin-
« cipe tenait de trop près à sa dignité pour qu'elle le
« laisse tomber en oubli, car la dignité du juge est
« aussi une des garanties de l'accusé ».

CHAPITRE VI

Des principaux procès jugés par la Cour des pairs.

Nous venons de voir quelles furent les règles principales auxquelles la Chambre des pairs, dans l'exercice de sa haute juridiction, demeura constamment fidèle pendant trente-deux années. Il nous reste, pour compléter cet exposé, à mentionner les principaux procès qu'elle eut à juger.

On fit appel à sa justice dans les circonstances graves, on peut même dire redoutables. Mais ni les passions déchaînées, ni même l'émeute grondant aux portes du Luxembourg, n'eurent de répercussion sur ses arrêts, sauf, peut-être, dans la première affaire dont elle eut à connaître : le procès du maréchal Ney.

La défection du maréchal avait surexcité l'opinion royaliste. Le plus impartial des historiens de la Restauration (1) dépeint ainsi l'état des esprits à cette

1. De Vieilcastel. *Histoire de la Restauration*, IV, p. 271.

douloureuse de notre histoire : « Le langage des
« salons était impitoyable ; les femmes les plus
« douces transformées en véritables furies, expri-
« maient sans ménagements, sans scrupules, l'impas-
« sion sanguinaire dont elles étaient animées. Il
« régnait une sorte de terreur morale dont il est diffi-
« cile de se faire une idée exacte quand on n'a pas
« vécu dans ces temps malheureux. »

Ni le gouvernement, ni la Chambre des pairs, ne surent s'affranchir suffisamment de cette pression de l'opinion qui entraînait les esprits les plus généreux. Le conseil de guerre auquel le maréchal avait été déferé s'était déclaré incompétent. L'émotion des salons royalistes fut au comble, envahit la Chambre des députés et gagna jusqu'au président lui-même. M. Lainé remit aussitôt aux ministres une note dans laquelle il leur conseillait d'agir avec hardiesse et énergie et de placer la Chambre des pairs dans la nécessité de juger promptement. « Jamais, disait-il, la
« Cour des pairs n'osera repousser un jugement que
« tout lui défère ; si elle le faisait, elle serait respon-
« sable devant Dieu et devant les hommes des mal-
« heurs que causeraient de vaines hésitations. » Le ministre n'attendit pas. Dès le lendemain (1), le duc de Richelieu se présentait devant la Chambre des pairs et y prononçait ces sinistres paroles :

« Nous accusons devant vous le maréchal Ney de haute trahison et d'attentat contre la sûreté de l'Etat.

Nous osons dire que la Chambre des pairs doit au monde une éclatante réparation. Les ministres du roi sont obligés de vous dire que cette décision du conseil de guerre devient un triomphe pour les factieux. Il importe que leur joie soit courte. Nous vous conjurons donc, et, au nom du roi, nous vous requérons de procéder immédiatement au jugement du maréchal Ney. Ce n'est pas, messieurs, seulement au nom du roi que nous remplissons cet office : c'est au nom de la France depuis longtemps indignée et maintenant stupéfaite. C'est même au nom de l'Europe que nous venons vous conjurer et vous requérir à la fois de juger le maréchal Ney. »

L'excès de ce langage indigna la Chambre elle-même et le duc de Richelieu se vit contraint de modifier les termes de l'ordonnance royale qui saisissait la cour.

Pour laisser aux passions le temps de se calmer, les conseils de l'accusé, MM. Berryer père et fils et Dupin, demandèrent qu'il fût sursis au jugement, jusqu'à ce qu'une loi eût réglé les attributions de la Chambre comme Cour de justice, et que l'instruction faite devant le conseil de guerre fût recommencée devant la Cour. Ces deux demandes furent repoussées, on ne voulait pas seulement une justice implacable, on la voulait prompte. Alors, dans un dernier effort pour sauver leur illustre client, les défenseurs eurent la pensée d'invoquer la capitulation de Paris dont les termes semblaient promettre une sorte d'amnistie. La question était au moins dis-

cutable. Cependant, la Chambre refusa au maréchal jusqu'au droit de la discuter.

L'accusé en appela à l'Europe et à la postérité. En vain, Lanjuinais s'efforça-t-il d'obtenir une simple condamnation à la déportation. Déclaré coupable de haute trahison, par cent cinquante-neuf voix contre une, le maréchal fut condamné à mort, par cent trente-neuf voix contre dix-sept. Les sept pairs ecclésiastiques s'étaient abstenus.

« Lorsque la Révolution, dit M. de Vaulabelle dans « son *Histoire de la Restauration* (1), attaquée par
« une partie de l'Europe, déchirée par l'insurrection,
« réduite à quarante départements, créait les tribu-
« naux révolutionnaires, elle luttait pour l'indépen-
« dance française et se trouvait en plein combat ; la
« Révolution se défendait. »

« Quand la Restauration livrait les proscrits du
« 24 juillet à ses Conseils de guerre et à sa Cour des
« pairs, un million de soldats étrangers, ses alliés,
« couvraient notre territoire et la protégeaient ; elle
« n'avait aucune lutte à soutenir, aucune attaque à
« repousser : la Restauration se vengeait. »

L'assassinat du duc de Berry, le 13 février 1820, ne troubla pas moins l'opinion que ne l'avait fait la trahison du maréchal Ney. Les ultra-royalistes voulaient voir dans Louvel, au lieu d'un fanatique isolé, le chef d'un vaste complot.

De tous les points de la France affluaient des

1. De Vaulabelle. *Histoire de la Restauration*.

adresses d'une violence fanatique. Le premier président, Séguier, au nom de la Cour de Paris, osait demander au roi qu'on rendit aux magistrats ces moyens dont l'utilité n'était pas encore oubliée. Ce fut dans ces circonstances que, le 15 février, la Chambre des pairs se forma en Cour de justice. Rien ne fut négligé pour découvrir toute la vérité. L'instruction dura trois mois, entendit plus de douze cents témoins, et à la suite de cette scrupuleuse enquête, un rapport de M. de Bastard mit hors de doute l'absence de toute complicité. Les royalistes qui voulaient, à toute force, trouver dans l'attentat de Louvel l'œuvre d'un parti attaquèrent le rapporteur avec la dernière violence.

Il fallut traduire la « Quotidienne » devant le jury. Mais la Cour sut, cette fois, résister aux passions qui l'assiégeaient ; Louvel seul fut mis en accusation, jugé et condamné à mort.

Les adversaires de la pairie eux-mêmes n'hésitèrent pas à reconnaître que dans cette circonstance elle avait rendu un bel arrêt.

Le procès Louvel était à peine terminé que la Chambre des pairs avait à se constituer de nouveau en Cour de justice pour juger les membres de la conspiration de la rue Cadet. Les conjurés préparaient un vaste soulèvement des troupes. Ils furent arrêtés le 19 août 1820, veille de la date fixée pour l'exécution de leurs projets, et, dès le 21, une ordonnance royale convoquait la Cour des pairs.

L'affaire était grave, les accusés nombreux. Cette fois encore, les ultra-royalistes prétendaient voir dans cette conspiration l'œuvre des membres de la gauche. Une véritable lutte s'établit à la Cour des pairs entre ceux qui, comme M. Ravez, voulaient étendre l'action de la justice, et ceux qui, comme M. Molé et de Sénonville cherchaient, au contraire, à la restreindre.

Contrairement aux conclusions du ministère public, un grand nombre d'inculpés furent mis hors de cause ; vingt-neuf seulement, dont cinq étaient contumaces, furent définitivement retenus par l'accusation. Cette décision qui refusait d'étendre les poursuites à des personnages considérables par leur rang ou leur rôle dans la politique, irrita vivement l'opinion royaliste. La Cour fut insultée par la presse et dut faire comparaître à sa barre, pour offense envers elle, les rédacteurs du *Drapeau blanc* (22 février 1821). Le 16 juillet, elle rendit son arrêt : il prononçait la peine de mort contre trois des contumaces ; tous les autres accusés étaient condamnés à la prison ou acquittés. Jamais, malgré les excitations du dehors, le chancelier ne s'était départi d'une dignité calme et d'une équité bienveillante, et, sans se laisser troubler ni par les applaudissements des uns, ni par les menaces des autres, la Cour avait fait preuve de modération et d'impartialité.

Elle ne montra pas moins d'indépendance dans l'affaire des marchés de Bayonne. Les traités onéreux conclus par l'administration militaire avec le

sieur Ouvrard, au moment de l'entrée des troupes en Espagne, avaient vivement ému l'opinion. Dans ce qui n'était qu'inexpérience, imprévoyance ou inhabileté, elle croyait voir la corruption et voulait pénétrer, comme on disait alors, le mystère des marchés.

La Cour de Paris avait évoqué l'affaire; mais bientôt, rencontrant parmi les personnages incriminés deux pairs de France, les généraux Guillemainot et Bordesaulle, elle s'était déclarée incompétente le 11 février 1826. La Cour des pairs fut saisie. Après une instruction de trois mois, Portalis déposait son rapport qui établissait clairement l'innocence des deux généraux inculpés. Mais, à la Chambre des pairs même, une partie de l'opinion prétendait faire remonter la responsabilité plus haut et au besoin jusqu'au duc d'Angoulême.

Un supplément d'instruction fut réclamé.

La Cour, aux applaudissements des libéraux, n'hésita pas à l'accorder en proclamant que l'irresponsabilité royale ne pouvait se communiquer à personne, pas même à l'héritier du trône. Le 21 juillet, un nouveau rapport de Portalis écarta les soupçons qu'on avait essayé de faire peser sur les hauts personnages.

Certains membres voulaient néanmoins les mettre en accusation, pour que la publicité des débats fit mieux ressortir leur innocence. La majorité s'y refusa justement et un arrêt du 3 août mit tous les prévenus hors de cause. Ouvrard seul et cinq de ses complices furent renvoyés en police correctionnelle et condamnés pour tentative de corruption.

Nous ne mentionnerons ici que pour mémoire le procès des ministres de Charles X qui fut déféré, en 1830, à la Cour des pairs. Il en a été fait mention lors de l'examen du droit de contrôle de la Chambre des pairs sur le pouvoir exécutif. La Chambre des pairs en jugeant les ministres fit surtout œuvre politique. Il nous a donc paru naturel de traiter la question dans le chapitre des attributions législatives et politiques de la Chambre haute.

Sous la Monarchie de Juillet, la Chambre des pairs eut à juger de nombreux procès. Après celui des ministres, le gouvernement lui soumit le jugement du mouvement républicain d'avril 1834. Deux insurrections formidables avaient ensanglanté Lyon et Paris. Elles n'étaient que l'exécution d'un vaste attentat qui embrassait la France entière. L'instruction avait duré douze mois : deux mille individus furent arrêtés. La Cour des pairs seule avait paru pouvoir juger cet immense procès, qu'on a appelé le procès monstre. Elle fut convoquée, à cet effet, le 5 mai 1835. Plutôt préoccupée de mettre en relief la gravité du complot et d'en punir les chefs que d'atteindre tous les auteurs secondaires, elle ne retint dans son arrêt de mise en accusation que 164 accusés. Le parti auquel ceux-ci appartenaient avait réclamé pour eux une amnistie générale. Devant l'arrêt de la Cour des pairs, il résolut de tout faire pour rendre le procès impossible, et engagea contre elle une lutte, qui, par ses proportions, n'a sans doute pas d'égale dans l'histoire judiciaire. L'incident le plus

violent fut provoqué par la décision du chancelier Pasquier de ne recevoir pour défenseurs que des avocats en titres, que les accusés eurent la faculté de choisir dans tous les barreaux de France. Il faut dire que les inculpés avaient désigné, parmi les notabilités du parti qui les soutenait des hommes qui, sous le titre apparent de défenseurs, devaient, en réalité, se faire les accusateurs des juges, du gouvernement et de la société.

Les accusés protestèrent, ne voulurent pas se conformer à cette décision. On leur nomma alors des avocats d'office. Ils s'opposèrent à toute communication avec eux. Après avoir enjoint aux avocats de présenter la défense de leurs clients, même contre la volonté de ceux-ci, le président Pasquier crut devoir, finalement, laisser aux défenseurs d'office la liberté d'agir suivant leur conscience.

L'audience s'ouvrit enfin ; 121 accusés étaient présents. Ils refusèrent d'accepter le débat, tant qu'ils n'auraient pas obtenu des défenseurs de leur choix. La Cour, par un arrêt, repoussa leurs conclusions. Ils rendirent alors, par leurs clameurs et leurs protestations, toute délibération tellement impossible que le procureur général dut se décider à requérir qu'on expulsât de l'audience tout accusé qui troublerait l'ordre.

« Il serait impossible, dit un historien (1), de don-

1. De Novvion. *Histoire du règne de Louis-Philippe*, tome III, p. 477.

« ner une idée de l'aspect que présentait à la fin de
« ce réquisitoire la salle du jugement. Les accusés
« debout, la figure enflammée, le geste menaçant,
« éclatant en imprécations et en cris de fureur ; les
« gardes municipaux employant inutilement la force
« pour les obliger à s'asseoir, les juges inquiets et
« plus affligés encore qu'indignés, le public agité,
« penché sur les tribunes pour suivre les péripéties
« de cette indécente comédie. Il n'y avait plus à recu-
« ler : il fallait ou reconnaître que la justice était
« vaincue, ou recourir aux moyens devenus néces-
« saires pour assurer son triomphe. »

La Cour se résigna à suppléer aux lacunes de la loi.

Conformément aux réquisitions du procureur général, elle arrêta que les accusés qui troubleraient l'ordre seraient expulsés de l'audience.

Vingt-trois seulement acceptèrent définitivement les débats. La presse flétrissait ceux qui s'étaient soumis, exaltait ceux qui persévéraient dans la rébellion. Une déclaration des défenseurs ne craignait pas de leur dire : « Vous vous êtes montrés
« dignes de la cause sainte à laquelle vous avez dévoué
« votre liberté et votre vie... Persévérez, citoyens.
« L'infamie des juges fait la gloire des accusés. » Sous le coup de l'outrage, la Chambre décida que les signataires de cette lettre seraient traduits à sa barre. Elle ne prononça contre eux, d'ailleurs, que des condamnations modérées. A la suite de ces faits, le procès s'acheva non sans incidents ni violences. Après

neuf mois de cette lutte incessante, les divers accusés furent successivement jugés. Cent six condamnations furent prononcées. Les plus sévères étaient la déportation (23 janvier 1836).

Dans ce grand procès où, suivant l'expression de M. Guizot (1) « les accusés se portaient accusateurs
« des juges, des lois, du gouvernement tout entier,
« refusaient de leur reconnaître aucun droit, se taisaient quand on les interrogeaient, vociféraient
« quand on leur ordonnait de se taire, opposaient
« leur violence personnelle à la force publique,
« maudissaient, injuriaient, menaçaient, prédisaient
« leur victoire et leur vengeance prochaine, et se
« donnaient toute licence pour prolonger et enflammer le procès dans l'espoir d'en faire sortir de
« nouveau la guerre civile », la Cour fit preuve à la fois d'une rare fermeté et d'une prudente modération. Si, s'armant du droit qu'elle se reconnaissait, de mêler la législation à la justice, elle crut pouvoir combler en matière de procédure, les lacunes de la loi, elle le fit, du moins, avec sagesse, en conciliant justement les droits de la société et ceux des accusés. Ses décisions passèrent dans les lois de septembre 1835 et n'ont pas cessé, depuis, de fournir aux magistrats une arme trop souvent nécessaire contre les obstinations de la défense et les violences de certains accusés.

1. Guizot. *Mémoires*, tome III, p. 298.

La conspiration de Louis-Napoléon à Strasbourg, en octobre 1836, ne fut pas déférée à la Cour des pairs. Le gouvernement, ne voulant pas mettre le prince en jugement, se décida de le transporter hors de France, et le fit embarquer pour les Etats-Unis. Quant à ses complices non militaires, il les déféra au jury du Bas-Rhin, qui ne manqua pas de les acquitter en apprenant qu'on devait faire évader le prince. Lorsque quatre années plus tard, le 6 août 1840, Louis-Napoléon fit une nouvelle tentative à Boulogne, où il avait débarqué à la tête d'une petite troupe, le gouvernement cette fois le traduisit devant la Cour des pairs, sous l'inculpation d'attentat, ayant pour but de détruire et de changer le gouvernement, et de complot. La Cour des pairs se réunit à Paris, le 18 août, sous la présidence du duc Pasquier. Après une première audience publique, dans laquelle le procureur général Franck Carré donna lecture de son réquisitoire, on procéda à l'instruction de l'affaire. La question de compétence fut ensuite discutée par quelques pairs, à raison de l'insuffisance de la définition que le Code pénal donne de l'attentat. Leurs scrupules ne furent pas partagés par la majorité de la Chambre, et à la suite d'un arrêt de compétence, la Cour se réunit de nouveau pour les débats publics. Le prince était défendu par Berryer ; mais il tint à parler lui-même. « Je représente devant vous, » dit-il, un principe, une cause, une défaite...

« Représentant d'une cause politique, je ne puis
« accepter comme juge de mes volontés et de mes

« actes une juridiction politique. Vos formes n'abusent personne. Dans la lutte qui s'ouvre, il n'y a qu'un vainqueur et qu'un vaincu : si vous êtes les hommes du vainqueur, je n'ai pas de justice à attendre de vous et je ne veux pas de votre générosité. »

L'accusé cherchait donc dans le caractère politique du tribunal une cause de récusation contre ses juges. Mais un pareil langage n'était pas de nature à arrêter une juridiction régulière. La déclaration de culpabilité fut rendue par 160 voix sur 161 votants, et le prince condamné à l'emprisonnement perpétuel, dans une forteresse, sur le territoire continental du royaume.

Nous n'insisterons pas sur les attentats à la personne royale que l'audace des assassins multiplia sous le règne de Louis-Philippe, et qui mirent si souvent en mouvement la juridiction de la Chambre haute.

On lui déféra d'abord Fieschi qui avait fait éclater une machine infernale, le 28 juillet 1835, au moment où Louis-Philippe passait une revue sur les boulevards. La Cour le condamna à la peine des parricides. Elle prononça la même condamnation à la suite des divers autres attentats commis sur la personne du roi, par Alibaud, le 25 juin 1836, par Meunier, en août 1836, par Dormès, le 16 octobre 1840, par Lecomte, le 16 avril 1846, et par Henry, en juin 1846.

Mais indépendamment de ces crimes vulgaires, la Cour des pairs eut encore, et trop souvent, à exercer

la juridiction que la charte lui attribuait sur ses propres membres.

Elle eut à juger, en 1830, le comte de Kergolay, pour refus de serment, publiquement motivé en termes outrageants à l'égard du roi ; en 1832, pour ouverture sans autorisation d'une école libre, le comte de Montalembert qui entraîna devant elle, à raison de sa qualité, l'abbé Lacordaire et M. de Caux ; en 1847, M. Teste, pair de France, président de la Cour de cassation, ancien ministre, convaincu d'avoir reçu une somme considérable pour la concession d'une mine. Elle allait encore juger un de ses membres, le duc de Praslin, qui venait d'assassiner sa femme, quand le duc se fit justice lui-même dans sa prison.

Il convient, en terminant, d'apprécier en quelques mots la juridiction de la Chambre des pairs. Bien que nous soyons hostile, en principe, à l'institution des Hautes Cours politiques, où l'équité est souvent sacrifiée à l'intérêt politique du moment, nous devons, cependant, reconnaître que la Cour des pairs fit preuve de lumière, d'indépendance et de modération, si l'on excepte, toutefois, l'affaire du maréchal Ney, où la pression des salons et du monde politique dominant la Chambre lui imposa un véritable déni de justice, et lui arracha la mort du maréchal.

« Je ne crois pas, dit Guizot (1), que les annales
« du monde civilisé offrent un plus grand exemple

1. Guizot. *Mémoires*. Tome II, p. 150.

« de la justice rendue avec indépendance et une
« sérénité imperturbables au milieu des plus violents
« orages de la politique. C'est la gloire de la Cour
« des pairs d'avoir, sous des régimes divers, cons-
« tamment offert ce beau spectacle. Entre ses mains,
« la balance de la justice n'a pas fléchi, quels que
« fussent autour d'elle le déchainement des passions
« politiques et l'ébranlement de l'Etat. »

On peut ajouter, avec M. Cauchy (1), « qu'elle fut
« à la fois légalement juste comme un magistrat,
« moralement équitable comme un jury, complète-
« ment libre dans son indulgence comme un grand
« jury politique. Mais il n'y a rien dans ce résultat
« qu'il faille rapporter à la sagesse de loi ; il est dû,
« tout entier à, la sagesse de ces hommes qui, sui-
« vant la belle parole du chancelier Pasquier, avaient
« du sang de magistrat dans les veines. »

Mais, si les institutions restent, les hommes chan-
gent. Et il faut le reconnaître, par la force des
choses, le juge politique est toujours suspect. La
juridiction de la Cour des pairs était d'autant plus
critiquable, qu'aucune loi ne déterminait exactement
sa compétence. Est-ce vraiment de la justice que
condamner un accusé pour un crime que n'a pas
encore défini ni puni aucune loi. Est-ce vraiment un
tribunal que celui qui, pour punir, est forcé de créer
à la fois la qualification du crime et la peine qui le
frappe ?

1. Cauchy, *op. cit.*

Si la Cour des pairs, concluerons-nous avec Guizot, « fut la seule juridiction capable de toujours « placer l'équité à côté de la loi », la loi n'est-elle pas après tout plus efficacement, plus sûrement tutélaire de la liberté que l'équité toujours arbitraire des hommes ? N'est-ce pas dans l'application éclairée d'une loi raisonnable qu'il convient de chercher la meilleure garantie de toute justice humaine ?

Vu : le Président de la thèse,

E. VILLEY

Vu : le Doyen,

E. VILLEY

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Université de Caen

E. ZEVORT

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Considérations générales sur les origines de la Chambre des pairs de la monarchie constitutionnelle et sur les diverses phases qu'elle traversa.

CHAPITRE I. — Des origines de la Chambre des pairs. . . 7

CHAPITRE II. — Des diverses phases que traversa la
Chambre des pairs de la monarchie constitu-
tionnelle. 36

DEUXIÈME PARTIE

Composition et organisation de la Chambre des pairs.

CHAPITRE I. — Formation de la Chambre des pairs. . . 71

CHAPITRE II. — Organisation intérieure de la Chambre
des pairs. 100

CHAPITRE III. — Droits et privilèges accordés aux
membres de la Chambre des pairs. 129

TROISIÈME PARTIE

Attributions de la Chambre des pairs.

CHAPITRE I. — La Chambre des pairs considérée
comme partie essentielle du pouvoir législatif. 141

CHAPITRE II. — Attributions de la Chambre des pairs en matière de lois de finances.....	167
CHAPITRE III. — Du droit de contrôle de la Chambre des pairs sur le gouvernement:.....	193

QUATRIÈME PARTIE

La Chambre des pairs Haute-Cour de Justice.

CHAPITRE I. — Préliminaires historiques et considéra- tions générales sur la Cour des pairs:.....	257
CHAPITRE II. — Organisation de la Cour des pairs....	268
CHAPITRE III. — Compétence de la Cour des pairs...	275
CHAPITRE IV. — Procédure suivie devant la Cour des pairs	294
CHAPITRE V. — Du jugement.....	315
CHAPITRE VI. — Des principaux procès jugés par la Cour des pairs.....	320

